Colombia rural

Razones para la esperanza



Colombia

Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011

Colombia es más rural de lo que se cree, pero cuenta hoy con más hectáreas en minería que en producción de alimentos.

El gobierno firma tratados y asociaciones de libre comercio y crea incentivos para el empresariado agroindustrial pero, con honrosas excepciones, el desempeño productivo agropecuario deja mucho que desear. Entre tanto, sectores de pequeños y medianos campesinos esperan del Estado medidas de más envergadura para evitar que sus economías desaparezcan o queden reducidas apenas a medios de sobrevivencia.

Viejos y nuevos indicadores socioeconómicos confirman la mayor vulnerabilidad de los pobladores rurales, pero la institucionalidad estatal para atenderlos se ha debilitado o desaparecido y las coberturas en la provisión de bienes y servicios públicos (educación, agua potable, infraestructura, salud, saneamiento básico, asistencia técnica, etcétera) no se comparan con el peso de las estrategias y programas de subsidios sectoriales que en la práctica benefician a quienes tienen más capacidades y recursos.

Colombia rural

Razones para la esperanza

2011

Informe Nacional de Desarrollo Humano

Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011
Colombia rural
Razones para la esperanza

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

ISBN: 978-958-8447-63-6
http://www.pnud.org.co
Dirección: Avenida 82 No. 10-62, piso 2
Teléfono: 4 88 90 00
Septiembre de 2011
Bogotá, Colombia

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

REPRESENTACIÓN DE PAÍS

Bruno Moro
Representante Residente

Silvia Rucks
Directora de País

María del Carmen Sacasa
Directora de País Adjunta

INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO - INDH 2011

Absalón Machado
Director académico

Tania Guzmán Pardo
Coordinadora general

Diego Miguel Sierra
Fernando Bernal
Investigadores principales

Jorge Iván González
Asesor especial

Carlos Vargas
Margarita Daza
Investigadores asociados

Luis Hernando Vanegas
Mariana Ríos
Equipo estadístico

Carlos Chica
Coordinador de comunicaciones

Diana Galvis
Asistente administrativa y financiera

Alejandra Ospina
Asistente de operaciones

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Marcela Giraldo
Editora general

Mariana Ríos
Asistente editorial

Marlyn Ahumada
Revisión de estilo

Fernando Carretero
Revisor de pruebas

Equilibrio Gráfico Editorial
Diseño

Aldo Brando
Fotografía carátula

Fotografías
Cortesía archivos Pnud, Acnur, Acción Social y Defensoría del Pueblo

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Offset Gráfico Editores
Impresión

Cítese como:

PNUD. 2011. *Colombia rural. Razones para la esperanza.* Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD, septiembre.



Colombia rural

Razones para la esperanza

2011

Informe Nacional de Desarrollo Humano



Informe Nacional de Desarrollo Humano
Comités INDH 2011

CONSULTIVO

Diego Molano
Director Acción Social
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Edilia Mendoza
ANUC-UR
Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción

Gabriel Cadena Gómez
Rector
Universidad Autónoma de Manizales

Hernando José Gómez
Director DNP
Departamento Nacional de Planeación

Isabel Ampudia
Coordinadora Redprodepaz
Red de Programas de Desarrollo y Paz

Iván Darío Gómez
Director IGAC
Instituto Geográfico Agustín Codazzi

José Félix Lafaurie
Presidente Fedegán
Federación Colombiana de Ganaderos

Juan Camilo Restrepo
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Juan Sebastián Betancur
Director Proantioquia
Fundación para el Progreso de Antioquia

Julián Domínguez
Director Confecámaras
Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio

Luis Evelis Andrade
Consejero Mayor ONIC
Organización Nacional Indígena de Colombia

Luz Marina Mantilla
Directora SINCHI
Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas

Marco Romero
Director Codhes
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado

Moisés Wasserman
Rector
Universidad Nacional de Colombia

Monseñor Héctor Fabio Henao
Director
Secretariado de Pastoral Social

Rafael Mejía
Presidente SAC
Sociedad de Agricultores de Colombia

COOPERANTES

Agencia Catalana para la Cooperación al Desarrollo - ACCD

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Aecid

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - Usaid

Banco Mundial

Delegación de la Unión Europea en Colombia

Embajada de Noruega

Embajada de Suecia

Embajada de Suiza

Embajada del Reino de los Países Bajos

Fondo Global de Paz y Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá

AGENCIAS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - Acnur

Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH

Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - UN Hábitat

Entidad de la Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres Onu Mujeres

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC

EXPERTOS

Adolfo Meisel

Alejandro Reyes

Álvaro Silva

Ana María Ibáñez

Consuelo Corredor

Darío Fajardo

Donny Meertens

Fernán González

Gustavo de Roux

Jorge Iván González

José Martínez

Padre Rafael Castillo



V

La creación

Primero estaba el mar. Todo estaba oscuro.
No había sol, ni luna, ni gente, ni animales, ni plantas.
Sólo el mar estaba en todas partes.
El mar era la Madre.
Ella era agua y agua por todas partes
y ella era río, laguna, quebrada y mar
y así ella estaba en todas partes.
Así, primero, sólo estaba la Madre.
Se llamaba Gaulchovang.
La Madre no era gente, ni nada, ni cosa alguna.
Ella era *Aluna* [pensamiento o idea].
Ella era espíritu de lo que iba a venir
y ella era pensamiento y memoria.
Así la Madre existió sólo en *aluna* en el mundo más bajo,
en la profundidad, sola.

Entonces cuando existió así la Madre,
se formaron arriba las tierras, los mundos, hasta donde está hoy nuestro mundo.
Eran nueve mundos y se formaron así:
primero estaba la Madre y el agua y la noche.
No había amanecido aún.
La Madre se llamaba entonces Se-ne-nuláng.
También existía un Padre que se llamaba Kata Ke-ne-ne-Nuláng.
Ellos tenían un hijo que llamaban Bunkua-sé.
Pero ellos no eran gente, ni nada, ni cosa alguna.
Ellos eran *aluna.* Eran espíritu y pensamiento.
Eso fue el primer mundo, el primer puesto y el primer instante.

Entonces se formó otro mundo más arriba, el segundo mundo.
Entonces existía un Padre que era un tigre.
Pero no era tigre como animal, sino era tigre en *aluna.*

Entonces se formó otro mundo más arriba, el tercer mundo.
Ya empezó a haber gente. Pero no tenían huesos ni fuerza.
Eran como gusanos y lombrices
Nacieron de la Madre.

>>>

>>>

Entonces se formó el cuarto mundo.
Su Madre se llamaba Sáyaganeya-yumáng
y había otra Madre que se llamaba Disi-se-yuntaná
y un Padre que se llamaba Sai-taná.
Este Padre fue el primero que sabía ya cómo iba a ser la gente de nuestro mundo
y fue el primero que sabía que iba a tener cuerpo, piernas, brazos y cabezas .

Entonces se formó otro mundo y en este mundo estaba la Madre Enkuane-ne-nuláng.
Entonces no había cosas todavía, pero ahora se formó la primera casa,
no con palos ni bejuco ni paja, sino en *aluna*, en el espíritu, no más.
Entonces ya existían Kashindúkua, Noana-se y Nánacu.
Entonces ya había gente, pero aún les faltaban las orejas, los ojos y las narices.
Sólo tenían pies.
Entonces la Madre mandó que hablaran.
Fue la primera vez que la gente habló,
pero como no tenían lenguaje todavía, iban y decían:
sai-sai-sai ("noche-noche-noche"),
ya había cinco mundos.

Entonces se formó el sexto mundo.
Su Madre era Bunkuáne-ne-nuláng; su Padre era Sai chaká.
Ellos ya iban formando un cuerpo entero con brazos, pies y cabeza.
Entonces empezaron a nacer los Dueños del Mundo.
Eran primero dos: el Bunkua-se azul y el Bunkua-se negro.
Se dividió el mundo en dos partes, en dos lados:
el Azul y el Negro,
y en cada uno había nueve Bankua-se.
Los del Lado Izquierdo eran todos Azules
y los del Lado Derecho eran todos Negros.

Entonces se formó el séptimo mundo y su Madre era Ahunyika.
Entonces el cuerpo aún no tenía sangre
pero ahora comenzaba a formarse sangre.
Entonces se formó el octavo mundo y su Madre se llamaba Kenyajé.
Su Padre era Ahuína-Katana.
Pero cuando se formó este mundo, lo que iba a vivir luego, no estaba aún completo.
Pero ya casi.
Entonces había aún agua en todas partes.
Aún no había amanecido.

Entonces se formó el noveno mundo.
Pero no había tierra aún.
Aún no había amanecido.

Comunidad kogui

Nota editorial: tomado de *Colombia en la poesía colombiana: los poemas cuentan la historia*. 2010. Joaquín Mattos, Amparo Murillo, Robinson Quintero y Luz Eugenia Sierra. Realización Letra a letra. Premio Literatura del Bicentenario. Ministerio de Cultura 2010. Bogotá: Gente Nueva, Letra a letra.



Contenido

Presentación

Tierra y desarrollo rural: el renacer de la esperanza

Colombia es más rural de lo que pensamos. Pero por casi cuarenta años, la progresión del proceso de urbanización como la ruta privilegiada hacia la modernización opacó esa realidad.

Según el Informe, no el 25% sino el 32% de los colombianos son pobladores rurales, y en las tres cuartas partes de los municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales.

Por cerca de dos años de preparación de este Informe se ha escuchado a esa otra Colombia; la que transcurre entre los sueños, las expectativas y las posibilidades de mujeres y hombres de carne y hueso que no viven, ni apuestan su futuro y su felicidad en los grandes centros urbanos.

Hace muy poco, sin embargo y de forma inesperada, el país volvió de nuevo la mirada hacia el mundo rural con unas perspectivas diferentes: como fuente de oportunidades para el crecimiento económico en un planeta globalizado, ávido de alimentos, de materias primas y de recursos ambientales. Y, más importante aún, como lugar privilegiado para empezar a construir la paz del lado de las víctimas. Ambas perspectivas son confluentes e interdependientes.

El mundo identifica hoy en lo rural una promesa y una esperanza. Ya no se habla solo de urbanización como sinónimo de modernización, sino de integración, continuidades e interdependencia entre las diferentes vocaciones territoriales del país. Los ciudadanos globales han comprendido que la calidad de vida en las urbes depende del bienestar de quienes habitan las zonas rurales.

Con ese telón de fondo, este Informe de Desarrollo Humano hace un balance completo y, sobre todo, oportuno de la situación de la Colombia rural. Cuáles son las necesidades más apremiantes de los pobladores rurales en situación de vulnerabilidad y cuáles sus capacidades de recuperación; cómo y por qué está concentrada la propiedad de la tierra y cuáles son los efectos de ello; de qué forma se ha ocupado y explotado el suelo y qué conflictos han surgido de allí (agricultura *versus* ganadería *versus* minería *versus* zonas de reserva ambiental); por qué el desempeño económico de este sector estratégico no ha sido el mejor; qué factores afectan el ejercicio de la democracia en los territorios; y cuál ha sido

el impacto del largo proceso de deterioro de las instituciones públicas responsables de orientar la marcha del sector agropecuario.

Como reto crucial para el despegue de la Colombia rural, el Informe plantea el de la superación del conflicto armado. Pero, sin ignorar su complejidad, se llama la atención sobre cómo su centralidad en la agenda de la sociedad colombiana relegó a segundo plano la comprensión de otros problemas vertebrales para el desarrollo humano de la población del campo. Este Informe se concentra en algunos factores estructurales que pudieron facilitar la expansión y degradación del conflicto y en sus efectos sobre el tejido social y la gente, antes que en la dinámica o la lógica de los actores armados.

Dada la invisibilidad de la Colombia rural, este diagnóstico integral, profundo y sin apasionamientos, hecho por especialistas y desde la perspectiva del desarrollo humano, se torna tan importante como su propuesta.

En esta última hay una invitación a creer que sí es posible hacer de lo rural un eje fundamental del desarrollo del país; desarrollo con equidad, con inclusión y en democracia. En pocas palabras, una renovada apuesta por el desarrollo humano.

La propuesta es una hoja de ruta para dar tres grandes pasos. El primero involucra voluntad política y compromiso de la sociedad colombiana para equilibrar las prioridades y jugar más por el país rural. Para el Informe, el mejor aliciente es un gobierno respaldado por una coalición liderada por sectores modernizantes que entienden que esta es una oportunidad única para superar la pobreza y la desigualdad, y remover algunas causas estructurales del conflicto.

El segundo, afirma el Informe, implica un gran consenso nacional para aceptar corregir el rumbo, es decir, optar por un modelo de desarrollo en el cual el bienestar de la gente sea el fin último; que dé prioridad a la sostenibilidad ambiental; que atienda la voz de quienes pueden verse afectados por la lógica pura y dura de mercados sin controles que al final producen graves desequilibrios; y que promueva el fortalecimiento y la intervención oportuna del Estado. El mundo es testigo del surgimiento de una oleada de inconformidad, de la necesidad del uso público de la razón en escenarios de diálogo, que presagian vientos de renovación y apertura en esta materia.

El tercero, es un abanico de opciones de política pública con dos grandes prioridades: resolver el conflicto y superar la pobreza; y cuatro ejes de trabajo: seguridad humana, desarrollo rural, desarrollo institucional y política integral de tierras. La ventaja es que se sabe cuál es la situación, qué se puede hacer y cómo hacerlo.

La tarea es, sin duda, de grandes proporciones y exige compromisos igualmente grandes. No solo del Estado en todos sus niveles, sino de quienes habitan en la Colombia de ciudades, que deben entender que los pasos dados recientemente con el reconocimiento de las víctimas y el esfuerzo de restituir las tierras son de un valor incalculable, pero apenas representan una gota de sudor frente al esfuerzo requerido.

La comunidad internacional, por supuesto, también está llamada a desempeñar un papel catalizador para construir y fortalecer ese concierto de voluntades.

Sea este el momento para agradecer a la Agencia Catalana para la Cooperación al Desarrollo (ACCD), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), las embajadas de Suecia, Noruega y del Reino de los Países Bajos, y el Fondo Global de Paz y Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, sin cuyo concurso hubiera sido imposible este esfuerzo.

Ocho años separan a este del anterior Informe Nacional de Desarrollo Humano. Nuestro deseo más sincero es que el siguiente Informe tenga como tema central las capacidades, los retos y los desafíos de un país en paz y moderno, que tiene un lugar en la economía mundial y avanza sin tregua hacia más desarrollo humano para todos sus habitantes.

Bruno Moro
Representante Residente
del PNUD en Colombia

Introducción

Colombia rural:

modernización con orden social injusto y fracaso del modelo de desarrollo

Colombia entró a la modernización sin haber resuelto el problema agrario, porque siempre pensó que el país era más urbano que rural. Construyó un modelo de desarrollo que conlleva al fracaso del mundo rural, rindiéndole más culto al mercado que al Estado, lo cual amplió las brechas entre lo urbano y lo rural. Y preservó su orden social injusto, que no ha cambiado por falta de decisiones políticas y de una visión de largo alcance sobre lo rural y su papel estratégico para el desarrollo.

La preservación del orden social rural, con todas sus inequidades y ataduras al desarrollo, se fundamenta en: (a) una estructura de la tenencia de la tierra convertida en un inamovible para la política pública, (b) una jerarquización social que coarta la movilidad de las personas en la estructura de la sociedad, y (c) una hegemonía política tradicional que restringe las elecciones libres, limpias y competitivas y que no hace un reconocimiento político del campesinado.

El modelo de desarrollo rural construido es altamente inequitativo y excluyente, propicia innumerables conflictos rurales, no reconoce las diferencias entre los actores sociales, y conduce a un uso inadecuado y a la destrucción de los recursos naturales. Acentúa la vulnerabilidad de los municipios más rurales en relación con los más urbanos, y no permite que se genere la convergencia entre lo rural y lo urbano. Además, se ha fundamentado en una precaria y deteriorada institucionalidad pública que le abre más espacios a la actuación de las fuerzas del mercado en una sociedad llena de desequilibrios e inequidades.

La ocupación productiva del territorio y los procesos de poblamiento indican serias ineficiencias sociales, productivas e institucionales. La falta de un ordenamiento del territorio ha facilitado la persistencia de conflictos en el uso de los recursos y entre los diferentes actores, tanto de quienes invierten para reproducir el capital, como de los que tienen las actividades agropecuarias como un modo de vida, y las comunidades que conciben el territorio más allá de su utilización económica. El Estado poco se ha hecho presente para ordenar el uso del territorio, regular los asentamientos humanos y emprender programas de desarrollo rural que ayuden a estabilizar las sociedades campesinas que por la lógica de su sobrevivencia, se adentran sin límites ni control, más allá de la frontera agropecuaria.


Fotografía: Gerard Fayoux.

Ni el mercado ni el Estado han logrado un satisfactorio desempeño sectorial. A ello contribuyeron las políticas públicas discriminatorias y sin compromisos por parte de los inversionistas, las restricciones estructurales en infraestructura productiva y social, el suministro de bienes públicos, el descuido imperdonable del papel de la ciencia y la tecnología, y el desprecio por la capacidad productiva y social del campesinado.

Todos estos procesos confluyeron con la expansión y degradación del conflicto armado y el arraigo del narcotráfico con todas sus cadenas de criminalidad y corrupción, cuyo diagnóstico y recomendaciones fueron hechos en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2003, *El conflicto, callejón con salida*.

El resultado es una crisis estructural recurrente que se atraviesa en el desarrollo humano, especialmente de las mujeres rurales, el campesinado, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas.

Si alguna diferencia existe entre nuestro desarrollo y el de otros países de América Latina es la persistencia de un orden social injusto sobre todo en el sector rural, por falta de voluntad política, disfrazada o confundida con las estrategias legítimas del Estado para contener las consecuencias del desorden creado, pero desatendida cuando se trata de romper muchas causas estructurales del problema.

La intervención en política de los grupos armados por fuera de la ley, la persistencia de ciertas élites políticas en los gobiernos locales, el desconocimiento del campesinado como actor político, su despojo y desplazamiento forzado, y políticas agrarias sin interés en modificar la estructura de la tenencia de la tierra, han conducido a la conservación de un orden social rural resistente al cambio.

La solución de la deuda social y política con el mundo rural de Colombia, al cual se le ha dado la espalda por décadas, necesita de más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado. Esta máxima adquiere toda su proyección en el sector rural, donde la precariedad institucional es notoria. La intervención decisiva del Estado requiere una visión sobre el futuro y la importancia de lo rural y sus articulaciones y complementariedades con lo urbano. La solución de los problemas que

este Informe considera críticos será muy costosa y demandará mucho tiempo si se dejan en manos del mercado problemas estructurales que urgen decisiones oportunas, eficaces, imparciales, equitativas y justas.

La reforma rural transformadora

Este Informe propone una *reforma rural transformadora,* acompañada de una red social y académica de reflexión, conocimiento y acción sobre desarrollo rural, en el que el ordenamiento territorial es un instrumento de la transformación buscada.

Esta reforma rural transformadora va más allá de una reforma agraria y considera cambios en la estructura de la tenencia de la tierra. Esta propuesta concibe el desarrollo rural en función del territorio, centra la atención en los pobladores más excluidos y vulnerados y exige cambios en el modelo económico. Es categórica en rescatar el liderazgo sustantivo del Estado y en advertir que no es posible si no se erradican de raíz factores estructurales como la concentración de la propiedad rural, la pobreza y la miseria, y un orden social y político injusto y excluyente.

Este diagnóstico podrá mejorarse con análisis más locales y regionales, y el tiempo dirá hasta dónde avanza la voluntad política de cambiar la situación existente, y sobre la capacidad y disposición de las élites rurales y las organizaciones sociales en aras de contribuir a transformar una situación claramente adversa e insostenible, así como responder a los desafíos impuestos por este momento histórico.

Absalón Machado Cartagena
Director Académico del Informe

¿Por qué y cómo se hizo este Informe?

Desde el año 2009, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se comprometió con la realización del quinto Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH), y escogió como su tema central la sociedad rural.

Como todos los de su tipo, un Informe de Desarrollo Humano es un proceso de diálogo público en el cual la publicación del libro, –que presenta el resultado de buena parte de las actividades realizadas–, es apenas un pretexto para continuar con la discusión.

En este caso, el Informe es el resultado de un proceso en el que confluyen cuatro líneas de trabajo:

1. **Académica**, para obtener un análisis sobre la situación de la sociedad rural y propuestas sustentadas para avanzar.

2. **Consulta y diálogo público**, que abre escenarios de encuentro y discusión para recoger puntos de vista de la gente, de manera que los análisis y las propuestas cuenten con el respaldo de aquellos directamente afectados.

3. **Difusión y apropiación** para dar a conocer el enfoque, los mensajes y las alternativas de solución a todos los actores sociales con interés o responsabilidad en el tema.

4. **Incidencia** para influir en los procesos de toma de decisiones de manera que las propuestas sustentadas y validadas por la participación encuentren acogida entre actores políticos, gubernamentales, gremiales y sociales.

Por supuesto, en cumplimiento del mandato de Naciones Unidas el proceso está orientado por los valores y el enfoque del desarrollo humano y, en consecuencia, presta especial atención a los problemas y oportunidades de las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad que, para el caso que nos ocupa, son las mujeres, los campesinos, los indígenas y los afrocolombianos.

El INDH ha combinado el conocimiento académico del grupo coordinador con los saberes de un equipo de investigadores del más alto nivel quienes prepararon tres tipos de análisis para el Informe: (a) sobre problemáticas generales, (b) sobre grupos poblacionales y (c) sobre la relación entre conflicto, poder político y tierra desde la perspectiva

regional. Como parte de la metodología, los investigadores consultaron el parecer de las comunidades y grupos sociales involucrados en cada problemática tratada.

El grupo coordinador habló con servidores públicos, líderes gremiales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y académicos en once territorios: Antioquia, Cauca, Chocó, Cesar, Eje Cafetero, Huila, Magdalena Medio, Meta, Montes de María, Nariño y Putumayo. Estas conversaciones ayudaron a identificar problemas, corroborar intuiciones, desechar preconceptos, fortalecer propuestas y comprender, con mayor profundidad, el día tras día de los actores de la sociedad rural.

La mayor parte de la información primaria utilizada es oficial y proviene de las diversas entidades públicas responsables de los temas.

Este libro está acompañado por una colección de seis Cuadernos del Informe, cuyo objetivo es abordar con mayor detalle y profundidad ciertas temáticas que así lo ameritan. El primer Cuaderno, ya presentado a la opinión pública, está dedicado a la población en situación de desplazamiento. Los cinco restantes se ocuparán de los siguientes temas: mujeres rurales, campesinado, indígenas, afrocolombianos y, finalmente, la relación entre conflicto, poder político y tierras en cinco zonas del país.

La etapa de difusión y apropiación apenas comienza. Esta publicación y el Informe como proceso habrán cumplido su objetivo si la sociedad colombiana pone de nuevo el tema rural como parte de sus prioridades y toma la decisión de dar el primer paso para solucionar su compleja problemática.

Razones para la esperanza

Si al comienzo una idea no parece absurda, no hay esperanza para ella
Albert Einstein

Se dirá que buscar razones para la esperanza en Colombia es un acto ingenuo de fe que se desmorona ante cualquier diagnóstico. Alguien preguntará ¿cómo puede haber esperanza sabiendo que nos aventuramos por los caminos de la modernización sin haber resuelto problemas de viejo cuño?; otro murmurará que fuimos incapaces de impedir que prosperaran nuevos conflictos; y un tercero proclamará que del caos de nuestros días no se puede esperar sino más caos. Pero nuestro imperativo ético es recordar en todos los tonos, tiempos, lugares y audiencias que todo orden social es construido y, por tanto, susceptible de ser transformado.

Es de subrayar que después de cuarenta años de haberse desentendido del sector rural, creyendo que para modernizarse podía prescindir de sus potencialidades y de sus pobladores, Colombia parece dispuesta a corregir el rumbo, y puede hacerlo, si sabe aprovechar las condiciones y cambios en los escenarios nacional y mundial.

Es innegable: hoy disponemos de un mejor conocimiento de nuestros problemas y aprendemos de experiencias valiosas de desarrollo rural; contamos con riqueza, recursos y capital social; los índices de desarrollo humano mejoran año tras año, a pesar del conflicto, el narcotráfico y la corrupción; existen capacidades y vocación de cambio en sectores empresariales y en los movimientos y organizaciones sociales. Además, recientes iniciativas gubernamentales van en la dirección del cambio y la comunidad internacional está presta a apoyar las transformaciones que necesitamos, mediante estrategias para superar el conflicto armado, pagar la deuda social con el campesinado, acabar la pobreza, fortalecer la democracia local, combatir la cultura de la ilegalidad o transformar prácticas y estructuras sociales y políticas incompatibles con el progreso y el desarrollo humano.

Hace cuarenta años, cuando apenas empezaban la modernización y diversificación productiva del campo, el campesinado no estaba aglutinado en organizaciones tan diversas y con tanta experiencia como las de hoy; sus niveles de conocimiento y escolaridad distaban de los actuales, el espectro de sus actividades productivas era muy limitado y su integración con las áreas urbanas, precaria.

Apenas hace cuatro décadas empezaba a perfilarse una clase empresarial rural, al lado de la clase terrateniente tradicional. Hoy crecen grupos empresariales experimentados, con nuevos conocimientos y tecnologías, decididos a gestionar y desarrollar nuevos proyectos de inversión y a competir en mercados ampliados. Muchos son ejemplares por su responsabilidad social, ya sea porque establecen vínculos duraderos con las comunidades locales, porque invierten en tecnologías amistosas con el medio ambiente o porque cumplen las leyes laborales.

Hace cuatro décadas era dramático el divorcio de los profesionales con las organizaciones sociales y el empresariado. En la actualidad es incipiente, y aumenta el número de los que se asocian con empresarios amigos de emprendimientos propios del mundo globalizado y de la sociedad de la información y del conocimiento. Ni qué decir del aporte de jóvenes profesionales –miles de ellas mujeres– al fortalecimiento de capacidades, a la difusión y apropiación social del conocimiento, a la búsqueda de alternativas de desarrollo, a la construcción de proyectos comunitarios de vida y a la reducción de las incertidumbres y riesgos que ponen a prueba las capacidades de los más pobres y excluidos; por ejemplo, sobre la inseguridad alimentaria, el aumento de los precios de los alimentos, el uso sostenible de los bienes y servicios ambientales, el papel de los jóvenes y las mujeres rurales o el papel estratégico de la agricultura en el desarrollo nacional.

Nuestro más reciente acto de fe colectiva fue la Constitución de 1991. En ella nos comprometimos a construir un Estado social de derecho, imparcial y al servicio de todos y todas, sin exclusiones, ni privilegios. Inspiradas en ella, a diario, miles de personas ejercitan la ciudadanía, promueven los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario o patrocinan prácticas políticas y sociales pluralistas e incluyentes, cuyos contenidos son los valores éticos como la solidaridad y la protección especial a los más vulnerados. ¿Podrá alguien dudar que este acto de fe colectiva no es también un pretexto para desatar la esperanza en el mundo rural al cual Colombia abandonó durante las últimas cuatro décadas?

Equipo INDH 2011

Parte

1

El enfoque sobre el desarrollo rural



Fotografía: Doris Pérez.

2011

Informe Nacional de Desarrollo Humano

Sumario

Nota editorial:
- Los epígrafes de cada capítulo fueron seleccionados de canciones de grupos colombianos de música urbana y contemporánea. La selección fue hecha por David Ramírez, Fernando Angulo y Giovanni Guatibonza.


Fotografía: Doris Pérez.

El modelo
de desarrollo rural

Tu crees que tienes todo lo que puedes desear,
tu casa tu automóvil tu seguro social,
ya tu te has olvidado de tus ansias de justicia,
todo se te ha borrado por casarte con Patricia.
Tu dices que eran puras tonterías juveniles,
mas no es cosa tan tonta que a tu lado mueran miles,
por el hambre, mientras tu te atragantas
y engordas cada día como cerdo de granja.

1280 Almas
Lo que puedes desear
1993

1
Capítulo



Por tratarse del primero, en este capítulo se introduce la temática que desarrolla el Informe, se precisa el alcance de los conceptos que articulan los planteamientos del resto del texto, se hace una caracterización de los principales rasgos del modelo de desarrollo rural actual y se plantean las razones por las que se considera que, pese a las dificultades, hay lugar a la esperanza.

Es probable que las lectoras y los lectores difieran de algunas o incluso de muchas de las definiciones que aquí se proponen, se distancien de los enfoques adoptados o no compartan los rasgos identificados. No obstante es importante aclarar que el objetivo del capítulo y del Informe se orienta a proponer un punto de referencia, a partir del cual se estimule la reflexión sobre las características y el futuro de la sociedad colombiana considerada en su integralidad, en la medida en que se relativiza la separación entre la ruta hacia el desarrollo urbano y hacia el desarrollo rural.

En términos de desarrollo humano, la apuesta consiste en poner en el centro del análisis a la gente, con especial atención a los millones de pobladores rurales que día tras día buscan oportunidades para alcanzar el proyecto de vida que prefieren. Por eso cuando se habla de sociedad rural y de territorio en este y otros capítulos, el telón de fondo es la forma como tales referentes se constituyen en oportunidades o en obstáculos para el desarrollo humano; es decir, de las capacidades y las oportunidades de las personas que viven en sociedades rurales.



Fotografía: Ana Lucía Ducuara.

A. Entender lo rural en el mundo de hoy

Este Informe trata sobre el pasado, el presente y el futuro de un significativo grupo de colombianos que viven en el campo o de actividades relacionadas con el campo. Pero ahora su realidad difiere por completo de la que enfrentó la población de hace veinte o treinta años. Y, por esa razón, el primer paso es establecer de qué se habla y de qué no, al referirse a lo rural.

1. El concepto se reinventa



En los últimos cincuenta años las relaciones entre campo y ciudad han sufrido muchas transformaciones aceleradas por los procesos de globalización e internacionalización de las economías y el desarrollo de los mercados. Algunos de esos cambios, ya lo había señalado Pearse (1979), se han dado en las dinámicas productivas, en la integración de lo rural con la sociedad nacional, en la dimensión cultural, en las relaciones con el Estado y en el papel social y político de los actores, tanto como en las reglas de juego que rigen a los mercados internacionales.

Las fronteras entre campo y ciudad son cada vez menos claras y más difíciles de identificar:

> [...] ya no es solamente la ciudad que irradia conocimiento y racionalidad a los comportamientos del campo; el campo en función de sus demandas determina algunos procesos en la ciudad (Sobarzo, 2006).

El objetivo del Informe se orienta a proponer un punto de referencia, a partir del cual se estimule la reflexión sobre las características y el futuro de la sociedad colombiana considerada en su integralidad, en la medida en que se relativiza la separación entre la ruta hacia el desarrollo urbano y hacia el desarrollo rural.

Ya no es posible ni, sobre todo, aceptable subvalorar lo rural frente a lo urbano (Gómez, 2008).

Hoy lo rural y lo urbano difieren de la visión dicotómica tradicional que asimilaba lo primero con lo atrasado, lo rústico o disperso, o con el pequeño pueblito rodeado de montañas, y lo segundo con lo moderno, lo avanzado o lo refinado. En cambio, cada vez es más claro que ambos están integrados en una continuidad que impide entender a este sin aquel y viceversa, lo que se refleja incluso en la literatura (recuadro 1.1).

Esa dicotomía se queda corta para analizar muchos fenómenos de la realidad presente. Así, la población rural bien puede tener su residencia en centros urbanos menores aunque trabaje en el campo o derive de allí sus ingresos; o cuando se desempeñe en actividades complementarias (transporte, comercio u otros servicios); e incluso, a pesar de que trabaje en labores agroindustriales de agregación de valor.

Los hábitos de vida y los patrones de consumo han cambiado, nuevas dinámicas han surgido, actividades agroindustriales y financieras han irrumpido, mayores conectividades con los mercados y con el resto de la sociedad y la revolución en las comunicaciones se han establecido, y la ciencia y la tecnología han permeado la producción y la vida rural.

Existe un patrón territorial diferente que establece un continuo entre territorios urbanos, rurales y semirrurales lo cual da un nuevo valor a las políticas de desarrollo territorial (De Ferranti et ál., 2005). Todas estas transformaciones obedecen a factores endógenos y exógenos del sector. Pero en la fase actual de la globalización e intensificación del desarrollo capitalista, los factores exógenos parecen tener mayor impacto en los cambios de la vida del campo.

Hoy también es claro que lo rural va más allá de lo agropecuario y que como parte de aquel deben considerarse nuevas actividades productivas de mucho dinamismo. Tal sería el caso de la oferta de recursos naturales del subsuelo, de los servicios turísticos, de servicios ambientales y de la manufactura artesanal.

En síntesis, y tomando como base la definición clásica de Pérez (2001a y 2001b), se entiende lo rural como la complejidad que resulta de las relaciones entre cuatro componentes: el *territorio* como fuente de recursos naturales, soporte de actividades económicas y escenario de intercambios e identidades políticas y culturales; la *población* que vive su vida vinculada a los recursos naturales


Fotografía: Doris Pérez

RECUADRO 1.1

Colombia: el mundo rural en la literatura de hoy

Muchas configuraciones del mundo rural son posibles. Esbozo, en breve, un catálogo incompleto con tres escenarios que intentan responder si en la literatura colombiana actual existe la ruralidad, cómo, bajo qué imágenes y referentes: el campo como telón de fondo, como justificación sociológica o psicológica y como coartada ideológica para la acción política.

La "naturaleza", atributo básico del campo, es una categoría histórica inventada que circula y se modifica a través de imaginarios sociales: creación, madre naturaleza, naturaleza virgen, etcétera. En general, el paisaje rural ha sido contrastado con el urbano (duro y vertiginoso) y asociado con la idea de placidez, intemporalidad y contemplación. Al separar la evidencia empírica inmediata y explorar algunos registros muy reveladores, nuestra literatura se refiere hoy casi siempre a la ciudad, pero eso no significa automáticamente que el otro polo de lo citadino no esté presente de otras maneras. El modo urbano de habitar es molde de la actividad literaria: así como de la filosofía y la política, la ciudad es madre de la literatura.

Lo rural como telón de fondo

En su poema *El Don*, el poeta Elkin Restrepo es consciente, como el ciudadano romano Virgilio, del campo como espacio de trabajo de otros o de goce propio:

> Ningún lugar mejor que la ciudad
> para pensar en ciervos y bosques
> para hacer del momento
> una pura ensoñación.

La impronta de imaginar el campo desde la ciudad, para idealizarlo en utopía, contrapuesto a un estado actual de cosas o atrapado en su memoria ya ida, es tal vez la más clásica de las opciones.

Dos ejemplos más: Tomas González, en *Abraham entre bandidos* (2010) y Eduardo Peláez, en *Desarraigo (*2011). Los protagonistas son arrancados de una existencia campestre cuasi paradisíaca hacia otro contrastante, violenta y destructora, que se mira y se narra desde un futuro urbano en el cual, al parecer, no hay retorno al idilio inicial ni tampoco, irónicamente, a la situación violentadora evocada que, a la luz de nuestro mundo, parecería menos agobiante y terrible, pese a sus tintes trágicos.

En *La mujer de los sueños rotos* (2009) de María Cristina Restrepo, lo campestre se reduce a una casa de recreo, adjunta a lo urbano: la naturaleza está domesticada al máximo, convertida en vacaciones de club campestre un fin de semana, codiciada por nuevos ricos mafiosos y, por eso, fuente de conflictos con sus dueños tradicionales.

En todos ellos hay una diferencia con la literatura colombiana escrita hasta bien entrada la década de 1960, que casi siempre pintó el pasado campestre como no conflictivo y un remanso de paz, incluso en la llamada literatura de "la Violencia" (¡cuán cándido suena hoy el epíteto que en aquel momento quería expresar un horror insuperable!), que la describe como la ruptura brusca de un equilibrio perfecto, potencialmente recuperable.

Lo rural como justificación sociológica o sicológica

Lo campestre es una especie de borde borroso del que solo quedan, cuando más, nombres (topónimos) periféricos y tributarios de lo urbano. Lo encontramos en un recorrido de *Su casa es mi casa* (2008) de Antonio García Ángel:

> [. . .] en Sopó se tejieron numerosas hipótesis de los que nos esperaba en Ráquira [. . .] Atravesamos Tocancipá en

y la tierra y que comparte un cierto modelo cultural; los *asentamientos* que establecen relaciones entre sí mismos y con el exterior, a través del intercambio de personas, mercancías e información, y las *instituciones públicas y privadas* que confieren el marco dentro del cual funciona todo el sistema.

2. Colombia rural

El país no ha sido ajeno a las transformaciones producidas por los factores descritos en el apartado anterior. Pero junto con ello, lo rural y la sociedad que allí se forma han tenido que lidiar con dos fenómenos particulares, que han influenciado en forma crucial su proceso de cambio: el narcotráfico y el conflicto armado interno.

> completo silencio. En Sesquilé nos detuvimos al borde de la carretera [...] En Sisga hicimos recuento de todo lo sucedido [...] En Chocontá todos formulamos un deseo póstumo [...] En Ventaquemada se acabaron los cigarrillos [...].

No es diferente al de muchos otros autores jóvenes: lo rural es solo un umbral entre una ciudad y otra, sin existencia propia más allá del anecdotario de quienes lo recorren con rapidez, añorando llegar a un destino no rural.

En otros casos, lo rural es una etapa entre dos momentos cuando los personajes huyen, se refugian o esconden, sin pretender que sea su destino definitivo, como en la sátira política *Tres ataúdes blancos* de Antonio Ungar (2010). Tampoco es diferente la conurbación descrita en *Los caballitos del diablo* (2003) de Tomás González:

> Lo que antes era una ciudad pequeña y distintos pueblos, se había convertido, abajo, en una sola masa informe y ocre, y ya sólo se podía distinguir lo que antes fueron pueblos si en los días en que el viento se llevaba el humero se ubicaban sus iglesias, nítidas como corales blancos entre un naufragio repartido.

Lo rural como coartada ideológica para la acción política

La periferia rural-urbana (rururbana) actúa como una frontera permeable, donde las violencias en diversas claves se entremezclan y penetran hacia el corazón citadino; es zona de recambio entre civilización y barbarie, entre los cuerpos desplazados desde la ruralidad (imprecisa, desdibujada, lejana y azotada por mil plagas) con los de los soldados reclutados para todas las guerras. Es la frontera que plasma *La sicaresca antioqueña* de Margarita Jácome (2011): el mundo lo rural no está en paisajes y memorias sino en las actitudes y en las formas de actuar y de sentir de protagonistas que responden a códigos de honor y lealtad enraizados en él, pero aplicados al mundo del crimen.

Es el sello distintivo de un abundante subgénero audiovisual, plástico y literario que –aparte de su calidad, su apropiación mediática y la precisión o no del término– se separa indudablemente de la idealización del mundo rural, convertida en norma inquebrantable en la tradición literaria canónica. En este subgénero, los personajes siniestros y sus más aciagos quehaceres reproducen tradiciones rurales pues exaltan la hombría burda, sobrevaloran la figura materna y menosprecian la paterna; sus esquemas de servidumbre y jerarquía o de coraje y caudillismo beben en las aguas aldeanas en las que han anidado siempre la dentellada y el salvajismo.

Esta literatura sobre la periferia del intercambio entre la urbe y el campo lee al Manuel Mejía Vallejo de *Aire de tango* por fuera de los estereotipos y explota al máximo sus intuiciones: el arrabal marginado amplifica miserias que apenas se notan en la aldea pero se hacen monstruosas en la ciudad; esta rururbanidad acaba definiendo a la ciudad y sus habitantes, anclados aún en problemas de linderos (físicos y emocionales), de brutalidad disfrazada de ternura, de cultura de relumbrón y gustos de altar en la fiesta religiosa del Corpus Christi.

Dejo para la discusión que el mundo rural –tan fuerte aún en García Márquez, considerado un contradictor de la literatura colombiana que le antecedió– no desaparece sino que muta y se camufla y se deja ver en los gestos de un habitante de la ciudad, en rincones y hábitos sociales, en sus gustos musicales y sus dichos, en sus actitudes frente al mundo y sus semejantes. A una ruralidad urbanizada nunca consolidada le corresponde arrastrar no solo con los rostros de una cultura rural nostálgica y anclada en el pasado sino también con sus avatares contemporáneos, cada vez más conflictivos y situados en encrucijadas que no conducen más que a los abismos.

Jorge Echavarría Carvajal
Profesor Asociado
Departamento de Estudios Filosóficos y Culturales
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Universidad Nacional, sede Medellín



Hoy lo rural y lo urbano difieren de la visión dicotómica tradicional que asimilaba lo primero con lo atrasado, lo rústico o disperso, o con el pequeño pueblito rodeado de montañas, y lo segundo con lo moderno, lo avanzado o lo refinado. En cambio, cada vez es más claro que ambos están integrados en una continuidad que impide entender a este sin aquel y viceversa.

Con respecto a los factores de transformación aplicables a las relaciones rurales y urbanas en cualquier país del mundo, estos han impactado de manera desigual a la sociedad colombiana. Lo cual se evidencia en el hecho de que pueden encontrarse sociedades rurales bien diferenciadas: algunas conservan gran parte de las características más tradicionales (el patriarcalismo, por ejemplo), otras están en procesos de transición hacia sociedades modernas, y otras, definitivamente, entraron en la modernización.

Frente a los fenómenos específicos, narcotráfico y conflicto, las relaciones entre lo rural y lo urbano también se han visto afectadas, principalmente por: el surgimiento de nuevos actores que han introducido en la sociedad rural actividades ilícitas vinculadas a la producción y el tráfico de drogas; el despojo de tierras y el desplazamiento forzado de la población que han impulsado procesos de repoblamiento y reubicación, y el control de territorios o porciones del mismo por parte de actores armados que compiten con el Estado.

Lo dicho hasta ahora lleva a la necesidad de repensar las funciones de lo rural y pasar de la tradicional producción de alimentos y materias primas a la multifuncionalidad del sector con una pluralidad de actores en actividades muy diversas, y donde los miembros de las familias se ubican en trabajos tanto en áreas rurales como urbanas, sin romper su unidad familiar, configurando redes de ingresos y relaciones que les permiten subsistir.

El modelo de desarrollo y la modernización han ignorado y desvalorizado lo rural, porque han visto a los conglomerados urbanos como la opción más viable para alcanzar el progreso y lograr mejores niveles de vida. Esa opción por lo urbano y por la industrialización llevó al país a darle la espalda a la sociedad rural dejando el problema agrario sin solución, agudizando la pobreza y la desigualdad, generando conflictos y, con ello, disminuyendo las oportunidades de sus pobladores.

Antes que lo opuesto de la sociedad urbana, la sociedad rural debe entenderse como una realidad distinta, pero estrechamente vinculada a ella. Y aunque definir una realidad tan compleja puede resultar muy difícil, este Informe entiende la sociedad rural como la reunión permanente de pobladores que conviven y se relacionan bajo unas leyes comunes, con el fin de cumplir mediante la cooperación algunos de los fines de la vida bajo determinadas formas de comportamiento.

Aquí se está pensando en una sociedad cuyo entendimiento se da en el contexto de la historia, la cultura, los conflictos y las instituciones de la nación colombiana.

3. Un enfoque integral

Finalmente, hay que señalar que este Informe se distancia de la visión tradicional, surgida de la metodología utilizada en los censos de población, que identifica a lo urbano con las cabeceras municipales y a lo rural con el "resto". Por fundamentarse en un criterio puramente poblacional, esa visión es restringida y no capta las continuidades ni las relaciones entre lo uno y lo otro.

Para ayudar en la comprensión de lo rural más allá del concepto demográfico de el "resto" y sugerir una visión que considere la complejidad de la realidad urbano-rural, este Informe propone un índice de ruralidad con tres novedades: (a) combina densidad demográfica con

distancia de los centros poblados menores a los mayores; (b) adopta como unidad de análisis el municipio como un todo y no solo el tamaño de las aglomeraciones (cabecera, centro poblado y rural disperso en el mismo municipio), y (c) asume la ruralidad como un continuo (se refiere a municipios más o menos rurales, antes que a urbanos y rurales).

Como se amplía en el capítulo 2, el índice es un instrumento de análisis para fortalecer la mirada integral del territorio a partir de sus rasgos.

B. El prisma del territorio

Definir *territorio* es una tarea compleja que suscita más controversias que acuerdos entre los estudiosos de las Ciencias Sociales. Cada disciplina tiende a acentuar los aspectos propios de su interés, dejando muchas veces de lado rasgos que pueden implicar consecuencias importantes para el análisis. Con plena conciencia de esa y otras dificultades, este Informe apela al *concepto de territorio* en tanto permita captar el tránsito de la discusión y del enfoque del problema desde la cuestión agraria y de lucha por la tierra de los años 1960 y 1970, hacia la problemática del desarrollo rural y del dominio del espacio físico, de la población y de los recursos, en el momento actual. Con esa meta, nuestro referente de territorio considera siete dimensiones: espacial, ambiental, económica, social, cultural, política e institucional, las cuales sirven como telón de fondo a los capítulos de este Informe.

El territorio es entendido entonces como una construcción social en un espacio donde múltiples actores establecen relaciones económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales, condicionadas por determinadas estructuras de poder y por las identidades de aquellos actores. Además del área geográfica se trata de las interacciones entre actores, instituciones y estructuras de poder. Por ello la expresión "lucha por el territorio" adquiere un significado que va más allá de lo puramente simbólico.

En los capítulos 3 al 12 de este Informe se asume esa definición del territorio con diferentes y específicos acentos. Mientras en este se aborda el modelo de desarrollo rural y en el 2, la relación entre desarrollo humano y ruralidad.

En el capítulo 3 el énfasis está en la ocupación espacial del territorio y en las actividades económicas legales e ilegales en él desplegadas con el ánimo de identificar los conflictos que de allí se derivan. Como uno de tales conflictos, se incluye la dimensión ambiental mediante la pregunta por la sostenibilidad del modelo actual y frente a los retos planteados por el cambio climático y por la reciente tragedia invernal.

En los capítulos 4 y 5 la mirada se centra en el tipo de relaciones que los pobladores rurales, quienes demandan especial atención de este Informe –campesinos y campesinas, indígenas y afrocolombianos–, establecen con el territorio, así como en la manera en que lo adoptan como referente cultural para configurar sus proyectos de vida.

Los capítulos 6 a 8 se ocupan particularmente de las facetas económica y política del concepto para analizar, por una parte, la disputa clásica por el acceso y tenencia de la tierra entre diferentes actores sociales; y por otra, el conflicto entre los actores armados ilegales y entre estos y el Estado por imponer su control y su dominio en el territorio, y los efectos de la hegemonía política y electoral sobre el bienestar de los ciudadanos.

En el capítulo 9 se retoman las dimensiones social, económica y cultural para explicar de manera integral el daño profundo que produce a la sociedad y a los pobladores rurales el despojo y el desplazamiento forzado.

El capítulo 10 enfatiza el componente institucional para argumentar cómo el debilitamiento de la institucionalidad rural tanto del orden nacional como de los niveles departamentales y municipales ha erosionado la capacidad del Estado para organizar y gobernar el territorio.

Por su parte, el capítulo 11 revisa con cuidado la explotación y aprovechamiento que se ha hecho de los recursos del territorio para entender las razones del desempeño económico insatisfactorio del sector.

Finalmente, el capítulo 12 se ocupa de las propuestas para avanzar en el desarrollo humano de los pobladores rurales.

Es probable que las lectoras y los lectores puedan considerar aún limitada esta visión o incompletas las dimensiones abordadas. Pues versiones y definiciones sobre el territorio hay para todos los gustos (recuadro 1.2). No obstante, se plantea como un esfuerzo interpretativo para incorporar los componentes mínimos indispensables para comprender lo que ha ocurrido en la sociedad colombiana y esbozar rutas para enderezar su rumbo.

RECUADRO 1.2

Territorio y desarrollo rural, la aproximación del IICA

La propuesta de desarrollo rural del IICA parte de una noción de territorio que trasciende lo espacial.

En efecto, el territorio es considerado como un producto social e histórico –lo que le confiere un tejido social único–, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos.

Al menos cuatro ventajas pueden derivarse de esta noción de territorio:

1. Explica mejor las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario.
2. Permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible; es decir, los aspectos de organización económica, de relación con el medio natural, de organización social y política, y de articulación de los elementos culturales del territorio.
3. Permite entender y gestionar el desarrollo más eficientemente, en colaboración con los actores locales.
4. Potencia la integración del conocimiento acumulado por nuestras sociedades a fin de alcanzar un desarrollo armónico y democrático.

La necesidad de adoptar una visión de país

El enfoque territorial busca, fundamentalmente, la integración de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención, y, en este sentido, promueve la unión de los territorios rurales –a su interior y con el resto de la economía nacional–, su revitalización y reestructuración progresiva y la adopción de nuevas funciones.

Tal búsqueda tiene como objetivo principal el logro armónico de las metas del desarrollo, en el marco de una visión territorial de nivel nacional. Esto es, el punto de partida debe ser la definición de una "visión de país", cuya aspiración fundamental sea ofrecerle prosperidad a la mayor parte posible de la población rural, meta que solo puede lograrse fomentando la equidad, la competitividad productiva, el manejo sostenible del ambiente, la estabilidad política y la gobernabilidad democrática. Al hablar de prosperidad, el enfoque territorial tiene como referentes indiscutibles, la superación de la pobreza rural y la seguridad alimentaria de la población rural.

El desarrollo rural sostenible con enfoque territorial es una propuesta que se centra en el individuo, que considera los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los sistemas ambientales, que busca la sostenibilidad del bienestar, que reconoce el carácter multidimensional de los sistemas productivos y que favorece el aprovechamiento competitivo pero racional de aquellos recursos que favorezcan la inclusión del mayor número posible de grupos sociales relegados.

Fuente: adaptación INDH 2011, con base en Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrían; Echeverri, Rafael; Portilla, Melania. 2003. *El enfoque territorial del desarrollo rural.* San José de Costa Rica: Dirección de Desarrollo Sostenible, IICA: 69-70, agosto.

Explicados los dos conceptos que sirven como marco de referencia de la reflexión de este INDH, a continuación se caracteriza el que ha sido el modelo de desarrollo adoptado por la sociedad colombiana.

C. Rasgos del actual modelo de desarrollo rural

Desde la óptica económica, el modelo de desarrollo ha registrado dos momentos: la *era proteccionista* que operó hasta finales de los años 1980, y la *apertura económica* que se abre espacio después de 1990. Las transformaciones de la economía agraria y de los procesos económicos, sociales y políticos del país se entienden en el ámbito del funcionamiento de esos dos grandes referentes para la operación del mercado y el Estado (Jaramillo, 2002; Jaramillo, Perfetti y Ramírez, 1991) (recuadro 1.3).

A pesar de los avances en la modernización productiva del sector rural a partir de los años 1990, su modelo de desarrollo aún cuenta con obstáculos estructurales y rasgos distintivos, producto de la reciente evolución sectorial y la orientación de las políticas públicas. Ese modelo, sustentado en una política pública y una visión del Estado y la sociedad sobre el proceso de modernización, registra unas características que lo muestran inadecuado para avanzar en el desarrollo humano, resolver la problemática rural y superar la crisis de crecimiento analizada en este Informe. Los principales rasgos del modelo son:



Las características del actual modelo rural **agudizan la vulnerabilidad de los habitantes.** Campesinos, indígenas, afrocolombianos y mujeres son los perdedores cuando de resultados de bienestar se trata, y las grandes víctimas de la violencia que se ha ensañado con el campo.

a. No promueve el desarrollo humano y hace más vulnerada a la población rural.
b. Es inequitativo y no favorece la convergencia.
c. Invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres.
d. Es excluyente.
e. No promueve la sostenibilidad.
f. Concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos.
g. Es poco democrático.
h. No afianza la institucionalidad rural.

1. El modelo no promueve el desarrollo humano y hace a la población rural más vulnerada

El actual modelo no está orientado a ampliar el desarrollo humano de los pobladores rurales. Por el contrario, obstáculos estructurales como la inequidad en los beneficios de la modernización; la concentración de la propiedad y la generación de conflictos por la tierra y el control del territorio; la exclusión de sus habitantes del crecimiento y desarrollo sectorial; y la ausencia de condiciones políticas apropiadas que les permitan acceder de manera democrática a los procesos de toma de decisiones públicas, impiden fortalecer sus capacidades, ampliar las opciones para definir y enriquecer sus proyectos de vida, estimular procesos de empoderamiento y afianzar sus libertades políticas y económicas. Todos estos obstáculos al desarrollo crean condiciones para la violación de los derechos humanos de los habitantes del campo.

Las características del actual modelo rural agudizan la vulnerabilidad de los habitantes. Campesinos, indígenas, afrocolombianos y mujeres son los perdedores cuando de resultados de bienestar se trata, y las grandes víctimas de la violencia que se ha ensañado con el campo. El modelo ofrece pocas opciones productivas y alternativas económicas para los habitantes del campo, con lo cual crea las condiciones que facilitan su ingreso a actividades ilícitas y los expulsa hacia los bordes de la frontera agrícola, generando nuevos frentes de colonización. Sometida a las prácticas de despojo de tierras, abandono de sus bienes, desplazamiento forzado y violación de derechos, la población rural no desarrolla plenamente sus capacidades y su gran potencial, lo que aumenta su vulnerabilidad y le impide avanzar por la senda del desarrollo humano.

2. El modelo es inequitativo y no favorece la convergencia

El modelo de desarrollo rural es profundamente desigual. Los beneficios de la modernización del sector han favorecido a los grandes productores en detrimento de los pequeños y de las comunidades rurales. La posibilidad de obtener ganancias en productividad, a partir de la incorporación de innovaciones tecnológicas, permitió mejorar los procesos de acumulación de capital de los empresarios agrícolas, pero tales avances no se reflejaron en una mejora en la calidad de vida de los hogares rurales.

En el transcurso de la última década, la política pública se orientó a otorgar subsidios y subvenciones directas a los grandes productores, dejando en manos de privados los rumbos del desarrollo. La pérdida de instrumentos de intervención y el repliegue de la institucionalidad produjo una concentración de los recursos públicos y de los excedentes del sector, creando mayores inequidades en la sociedad rural, y reduciendo la posibilidad de que la población se articulara al crecimiento y participara de los beneficios del desarrollo.

Además el modelo favoreció la transferencia tecnológica a aquellos productores agrícolas y pecuarios con la capacidad de adaptar las nuevas técnicas a sus procesos productivos. Con la apertura, la agricultura comercial se consolidó, logró mecanizar y modernizar su estructura productiva y mejorar la productividad de grandes extensiones de tierras de buena calidad, mientras otras propiedades se dedicaron a valorizar los suelos y a acumular rentas especulativas gracias a la concentración de la propiedad.

Y el modelo está fundamentado en una concepción limitada de lo rural. Ello no permite comprender las interacciones de la actividad rural con los centros urbanos, y menos las relaciones de dos sociedades que deben complementarse entre sí porque forman parte de una misma realidad. Esta visión no concibe que la ciudad se explique involucrando lo rural, y que las dinámicas rurales se encuentren definidas por las demandas de la sociedad urbana. Las cifras muestran que no se logra la convergencia entre lo rural y lo urbano, como tampoco entre las regiones. Esto significa que en lugar de disminuir, las brechas se acrecientan, cada vez más la sociedad se segmenta y sus pobladores se distancian con respecto al acceso a las oportunidades básicas para avanzar en su bienestar.

La baja disponibilidad de bienes públicos para la población rural tiende a aumentar la concentración de la oferta pública de crédito y financiamiento, asistencia técnica y subsidios directos en los grandes productores. Otros bienes y servicios públicos esenciales como educación, salud y saneamiento básico no han sido distribuidos en forma adecuada, agravando las asimetrías entre municipios menos rurales y más rurales, y la vulnerabilidad de la población.



El ritmo de disminución de la pobreza rural ha sido en forma considerable menor que el de los centros urbanos y la brecha continúa creciendo. El modelo no se ha comprometido seriamente con eliminar las causas estructurales de la pobreza rural y las estrategias de generación de ingresos no impiden que se perpetúe la pobreza intergeneracional. Las políticas públicas no se han orientado a fortalecer el desarrollo humano y el capital social en el campo.

3. El modelo invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres

En la implementación del modelo se ha ignorado la forma desproporcionada en que las inequidades rurales afectan a las mujeres. En consecuencia, las instituciones públicas no han tomado nota de esta situación por lo que los intentos por incorporar la perspectiva de género en todo el ciclo de la política pública han sido pocos, fragmentarios y débiles frente a la complejidad del problema.

Como se dijo, vivir en el campo implica estar sometido a varias manifestaciones de inequidad, pero cuando se es mujer estas se agudizan aún más. Las mujeres rurales se ven sometidas a varios tipos de discriminaciones que las sitúan en peores condiciones de vulnerabilidad frente a los hombres e incluso frente a otros miembros de la familia campesina.

Cuando menos tres tipos de discriminación afectan a las mujeres rurales colombianas: la tradicional originada en el papel culturalmente asignado a las mujeres en la sociedad; la que surge por el hecho de vivir en el campo, frente a las oportunidades de la ciudad y, más recientemente, la que se deriva del efecto desproporcionado que el conflicto tiene sobre sus capacidades y sobre la posibilidad de realizar sus proyectos de vida.

Si la discriminación no se reconoce, las acciones para combatirla o eliminarla se hacen más difíciles. El modelo oculta las inequidades, no considera el efecto que sus medios y fines tiene sobre la vida de las mujeres y, por lo mismo, ha dedicado poca atención a incorporar sus potencialidades, necesidades y demandas. En el peor de los casos, ha terminado por asignarles responsabilidades adicionales en la estabilidad de los hogares rurales o de la economía familiar, con lo cual no pocas veces se ha logrado el efecto perverso de agregar más cargas a la doble jornada que por tradición y sin reconocimiento han debido asumir.

RECUADRO 1.3

Agricultura para el desarrollo: perspectivas del Banco Mundial

En un reciente foro organizado por el Banco Mundial y la Universidad de Berkeley, el vicepresidente de este organismo multilateral planteó los desafíos futuros que debe encarar la sociedad mundial para consolidar el desarrollo agrícola y rural. ¿Cómo afrontaremos la expansión de demanda de alimentos, la reducción de la pobreza rural, las grandes tendencias hacia la urbanización, las enormes disparidades entre el campo y la ciudad y las repercusiones del cambio climático sobre la oferta agrícola mundial?

El aumento de la demanda de alimentos está asociado al crecimiento acelerado de la población mundial y al incremento de los ingresos de los individuos. Este último factor incide en los cambios de dieta de la población, debido a que los segmentos que percibirán mayores ingresos tenderán a consumir volúmenes elevados de proteína animal. Tal situación puede inducir a destinar un mayor número de hectáreas a la producción de alimentos para animales, en un escenario de conflictos de usos y agotamiento de los suelos y de los recursos naturales. La expansión de los biocombustibles puede implicar el sacrificio de la producción agrícola dedicada a seguridad alimentaria. Por tanto, el gran desafío es producir más biocombustibles, sin arriesgar la producción de alimentos.

En el largo plazo, será necesario más productividad agropecuaria y especialización productiva para suplir las necesidades alimentarias amenazadas por la escasez de agua y de tierra fértil. En el corto plazo, los choques inesperados de la oferta agrícola y las elevadas oscilaciones de los precios afectarán la disponibilidad de alimentos básicos para la población menos favorecida; por tanto, los países tendrán que constituir reservas alimentarias para los periodos de escasez.

Como la reducción de la pobreza rural está ligada al desarrollo rural, la producción agrícola debe afianzarse en los mercados domésticos e ingresar con acierto a los internacionales. Pero romper las barreras del mercado interno tiene riesgos. Los impactos de las fluctuaciones del mercado internacional sobre la población rural más pobre, que también es la más vulnerada. Los cambios abruptos en la dinámica del mercado agrícola internacional ponen en riesgo las condiciones de vida de la población rural porque golpean los ingresos de los más pobres. El enorme reto de las políticas sectoriales es facilitar la consolidación de las ventajas de los mercados externos y diseñar estrategias para reducir los factores de riesgo generados por las dinámicas perversas del mercado.

Hoy, las sociedades modernas son más urbanas que rurales como resultado de un crecimiento económico concentrado en las ciudades que, cada vez más, hace irrelevante el desarrollo cimentado en la dinámica del sector agrícola. Los países que transitan de una estructura de ingresos bajos a medios y altos, reducen su dependencia de la producción y el empleo generado por la actividad agrícola y, en cambio, tienden a diversificar su base productiva. Aunque el aporte del sector agrícola a la producción nacional continúa siendo importante para los países en vías de desarrollo, aquellos en proceso de modernización han reducido la contribución de la actividad agrícola al PIB. Por con-

4. El modelo es excluyente

La presión por la tierra que ejercen empresarios, transnacionales, comisionistas y actores ilegales impide que campesinos, indígenas y afrocolombianos disfruten de los recursos del territorio, y que a partir de allí generen ingresos para procurar el bienestar de sus familias. Tales obstáculos excluyen al grueso de la población rural del principal activo para su supervivencia y bienestar: la tierra.

Los actores armados al margen de la ley han despojado y desplazado a la población rural hacia las cabeceras municipales y centros urbanos, condenándola a la pobreza y al marginamiento.

El modelo ha tendido a "reprimarizar" la economía sin valor agregado ni generación suficiente de empleo. Y más grave aún, ha ignorado la opinión de las comunidades afectadas en la medida en que pocas veces se respetan a cabalidad las condiciones mínimas para la realización

siguiente, su desafío consiste en adelantar cambios estructurales capaces de reducir los traumatismos que la conversión a otras actividades productivas al sector rural.

Las desigualdades entre las áreas rurales y urbanas implican brechas en términos de productividad e ingresos. Por lo general, una productividad más elevada en sectores no agrícolas estimula el desplazamiento y migración de la fuerza de trabajo rural hacia otras actividades y áreas urbanas. Sin embargo, las diferencias en ingresos reproducen tensiones e inestabilidad social debido a que generan grandes disparidades en el acceso a servicios básicos como educación y salud. Si se perpetúan las diferencias de ingreso y se reducen las capacidades de la población rural será inevitable que crezcan las brechas. Por tanto, la política debe concentrarse en reducir diferencias de ingresos entre los sectores rurales y urbanos.

Por último, el cambio climático y sus consecuencias se constituyen en un desafío de enormes proporciones. El impacto de la variabilidad y cambio climático afecta la producción y la disponibilidad de alimentos, y altera el comportamiento de los precios agrícolas en detrimento de los países más pobres. El desafío en este aspecto implica aumentar los niveles de productividad agrícola para evitar la reducción de la oferta y el desabastecimiento de los productos básicos.

La agricultura debe recuperar su rol histórico como propulsor del desarrollo económico y social. Es importante que las políticas promuevan la transformación de una estructura productiva fundada en el sector agrícola hacia una que fomente la diversificación de las actividades productivas, pero sin dejar de consolidar la agricultura. Por tal razón, las estrategias de política rural deben sustentarse en tres pilares: crecimiento de la productividad, seguridad en los derechos de propiedad sobre la tierra y acceso al crédito y al financiamiento.

El aumento de la productividad agrícola requerirá innovaciones tecnológicas y la transferencia adecuada de nuevas formas de producción por parte de grandes y pequeños productores, acceso a insumos agrícolas modernos y provisión de infraestructura de distritos de riego. La seguridad en los derechos de propiedad se constituye en un estímulo para la producción y la inversión en infraestructura y nuevas tecnologías desestimula la migración económica hacia las ciudades y consolida la pequeña propiedad. Los créditos y el financiamiento disponibles deben suministrar recursos a la agricultura tradicional y a la moderna, tanto para la compra de insumos como para la ampliación de la capacidad productiva agrícola. Y el desarrollo de la institucionalidad financiera rural debe impulsar el crecimiento de la actividad y facilitar su proceso de modernización, mediante la creación de bancos y la promoción del mercado de acciones para las grandes empresas agrícolas e instituciones de microcrédito para las pequeñas.

El marco de políticas de desarrollo sectorial debe generar condiciones de fomento a la eficiencia productiva, definir estrategias para mejorar la conectividad, la información, el almacenamiento y la infraestructura básica rural. Los países que avanzan sobre la senda del desarrollo usan sus ventajas comparativas *latentes* y potenciales para mejorar la acumulación de capital físico y humano, diversificar sus actividades productivas y hacer una transición menos costosa hacia el desarrollo.

Fuente: adaptación INDH 2011, con base en *Agriculture for Development.* Revisited. Conference Organized by the World Bank and UC Berkeley. Justin Yifu Lin, Chief Economist and Senior Vice President. Berkeley: Banco Mundial. Octubre 1 y 2 de 2010.

[Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1288208580656/7508096-1288208619603/Lin-Keynote_address.pdf]

de consultas previas e informadas, que brinden la oportunidad a los interesados de conocer el impacto que sobre sus condiciones de vida tendrá la intervención en el territorio.

Lo excluyente del modelo se manifiesta además en enfoques centralistas que han dejado a las regiones y localidades con una inexistente o precaria presencia institucional, y una monumental incapacidad para administrar, entender y responder en forma adecuada a las demandas de la población. Por ello, tanto los grupos sociales rurales como los mismos empresarios se sienten insatisfechos con la acción del Estado y sus políticas. La expresión común de que no existen políticas agrarias (que es incorrecta porque sí existen, pero son inconvenientes), es una manifestación de esta situación. Este es un modelo de desarrollo rural con pobreza de Estado, de sociedad civil y pobreza económica y social.

5. El modelo no promueve la sostenibilidad

La ocupación del territorio ha transformado el paisaje. A pesar de ser un proceso de profundas raíces históricas, las actividades que en él se desarrollan se han abierto paso en medio de áreas destinadas por el Estado para preservar la reserva forestal, dedicadas al manejo y conservación ambiental y resultado de la asignación de territorios de propiedad colectiva a grupos étnicos. Sobre esta distribución geográfica particular se han afianzado las actividades productivas tradicionales y se están instalando unas nuevas: biocombustibles y minería, y consolidado la presencia de actividades ilegales, como los cultivos de uso ilícito. La explotación indiscriminada de los recursos del subsuelo no solamente representa una amenaza para la biodiversidad sino también para la protección de los recursos hídricos.



Fotografía: Claudia Rubio.

No ha habido preocupación por proteger el patrimonio ambiental del país. El agotamiento de los recursos naturales y la excesiva explotación productiva han puesto en riesgo ecosistemas estratégicos (nacimientos y fuentes de agua, páramos y bosques), coberturas vegetales y reservas forestales. Los fertilizantes y plaguicidas y las técnicas de establecimiento de los cultivos requeridos para el desarrollo de la actividad, han deteriorado la aptitud de los suelos más productivos. Los daños ambientales no son internalizados como costos para los productores agrícolas y pecuarios. La expansión de la ganadería se realiza a costa de la deforestación y ocupación de suelos con vocación agrícola. La adecuación de terrenos a pastos, a partir de la adopción de técnicas extractivas de deforestación poco sostenibles también ha producido una elevada incidencia en la apertura de la frontera agrícola.



Los actores armados al margen de la ley **han despojado y desplazado a la población rural hacia las cabeceras municipales** y centros urbanos, condenándola a la pobreza y al marginamiento.

Además, la inadecuada ocupación de las áreas rurales con actividades productivas y asentamientos humanos aumenta el riesgo de desastres. El carácter antrópico de la construcción del riesgo implica que el desarrollo rural no debe fomentarse en áreas caracterizadas por ecosistemas frágiles y de poca resiliencia. El impacto de la variabilidad y el cambio climático sobre las poblaciones y actividades rurales localizadas en áreas ambientalmente sensibles es más severo y costoso para la sociedad rural, debido al elevado riesgo de generación de desastres.

6. El modelo concentra la propiedad y crea condiciones para el surgimiento de conflictos

El modelo genera un conflicto social permanente entre los pobladores rurales, el Estado y la sociedad urbana, por la deuda social y política irresoluta con el sector. Los planes de desarrollo de los gobiernos han manejado el concepto de modernización sin distribución, haciendo énfasis en el crecimiento antes que en el desarrollo. Esta concepción ha dejado intacta la estructura de tenencia de la tierra, la considera normal y no la concibe como un problema.

La tierra sigue siendo un elemento estratégico para el desarrollo, extendiendo en la era de la globalización sus funciones ejercidas durante la fase proteccionista de la agricultura. Si bien el desarrollo tecnológico y la importancia del capital son hoy fundamentales para el desarrollo agropecuario, esta es aún un factor esencial para la producción y generación de riqueza. En la medida en que su control no permite ampliar las oportunidades y el desarrollo de capacidades, se constituye en una limitante para la libertad de las personas y en generador de conflictos con los habitantes rurales.

El modelo de desarrollo rural actual no ha logrado desestimular la existencia de varios tipos de conflictos y disputas por la tierra, en la cual participan diversos actores, fundamentalmente inversionistas, terratenientes, narcotraficantes y grupos armados ilegales, generando entre otros efectos el despojo, el desplazamiento forzado y una mayor concentración de la propiedad.

Estos conflictos tradicionales han terminado subordinados por el control del territorio que necesitan los grupos al margen de la ley para facilitar las actividades asociadas con el tráfico de drogas de uso ilícito. El conflicto histórico por la tierra se mantiene oculto y de bajo perfil, desprovisto además del contenido social que hace unas décadas se encontraba en el movimiento campesino nacional, que por lo demás hoy día está debilitado, y que tenía como bandera reivindicativa la tierra.



El modelo de desarrollo rural actual no ha logrado desestimular la existencia de varios tipos de conflictos y disputas por la tierra, en la cual participan diversos actores, fundamentalmente inversionistas, terratenientes, narcotraficantes y grupos armados ilegales, generando entre otros efectos el despojo, el desplazamiento forzado y una mayor concentración de la propiedad.

A los conflictos tradicionales de uso del suelo, por la sobreutilización de áreas con vocación productiva para la actividad ganadera, se han agregado otros a partir de la incursión de los biocombustibles y la minería en los territorios rurales. Las áreas dadas en concesión para la explotación del subsuelo pueden crear conflictos debido a la superposición de suelos con aptitud para la explotación agrícola y aquellos destinados a la extracción de minerales. La competencia por uso del suelo y subsuelo puede convertirse en una forma soterrada de presión y despojo de la tierra. Esta situación puede tender a agudizarse por causa de la precaria formalización de los derechos de propiedad.

7. El modelo es poco democrático

Esto se debe a que no ha avanzado en la construcción de las condiciones ni de las oportunidades que permitan a todos los pobladores rurales tomar parte e incidir en los escenarios de toma de decisiones públicas, ni tampoco ha favorecido la consolidación de canales de organización, articulación y expresión de las necesidades e intereses de campesinos, indígenas, afrocolombianos y mujeres. Antes bien, el modelo ha tendido a privilegiar la organización y la voz de las élites y el empresariado rurales que han estado sobrerrepresentados tanto en los cuerpos plurales de elección popular como en los cargos de la Rama Ejecutiva con margen de decisión sobre el futuro del sector.

El modelo ha tendido a perpetuar el orden social existente en el sector rural en muchas regiones del país; esto se manifiesta en la sobrerrepresentación de los propietarios de la tierra (en especial en los departamentos más atrasados) y la subrepresentación de los grupos sociales no poseedores de activos (clases subordinadas), lo que impide que las demandas y aspiraciones de los pobladores rurales más vulnerables sean canalizadas por el sistema político y atendidas por quienes tienen la potestad de decidir sobre el gasto y las políticas públicas.

Campesinos, indígenas, afrocolombianos y mujeres, son quienes tienen menos oportunidades de acceso a los recursos políticos o al sistema de toma de decisiones; por ello han quedado sin voz, sin representación y sin posibilidades de acudir a los mecanismos institucionales para exigir cuentas sobre las decisiones adoptadas por líderes políticos o servidores públicos que afectan sus oportunidades y calidad de vida.

Las organizaciones sociales del sector han sido debilitadas y desarticuladas tanto por la violencia que se ha ensañado contra sus líderes, como por la precariedad de herramientas para consolidar objetivos comunes y emprender acciones colectivas. También, en el transcurso de las últimas décadas, el Estado colombiano olvidó la importancia de contar con organizaciones sociales rurales autónomas y fortalecidas con las cuales se pudiera dialogar. Al final, solo se cuenta con algunas manifestaciones organizativas que perseveran en medio de las circunstancias más adversas, en su empeño de lograr ser escuchadas.

El resultado de todo esto ha sido la virtual desaparición de una agenda rural distributiva de la discusión política y de la gestión pública en el país, lo que ha enervado las posibilidades de inclusión de los pobladores rurales al sistema político tanto como su reconocimiento y valoración como ciudadanos. La violencia ha afectado con dureza a las organizaciones sociales y ha


Fotografía: Doris Pérez.

destruido capital social, y ello ha reforzado el círculo vicioso: la agenda distributiva no avanza porque no hay representación política, ni movimientos sociales organizados que la impulsen.

De alguna manera, la ausencia de canales de representación política y de movimientos sociales reivindicativos con poder organizativo y voz han sido suplidos por mecanismos como la consulta previa, que ha adquirido gran importancia gracias a la especial protección que le ha conferido la Corte Constitucional. Sin duda, la consulta previa se ha constituido en una herramienta fundamental para defender los puntos de vista y las reivindicaciones de la población afrodescendiente e indígena. No obstante, dado que se trata de un mecanismo alternativo a canales de representación política inexistentes y a un movimiento social debilitado, es frecuente encontrar que los requisitos mínimos para que sea libre e informada sean burlados como consecuencia de la asimetría de poder entre pobladores rurales afectados, por un lado, e inversionistas y grandes empresarios, por otro.

Así las cosas, el campesinado se encuentra en la peor de las situaciones. Sin representación política de sus intereses, frágil organizativamente, afectado por graves fallas de reconocimiento y sin el mecanismo alternativo de la consulta previa, pues este se reconoce en virtud de la pertenencia a un grupo étnico, lo que no encaja con su condición en la sociedad rural.

Por su parte, la falta de democracia en esta es más marcada que en la urbana, lo cual se evidencia en tres aspectos: mientras que en las grandes ciudades hay separación entre las élites socioeconómica y política, lo contrario se encuentra en las sociedades rurales en las que una y otra coinciden en forma significativa. En los centros urbanos ser poseedor de tierra no implica detentar poder político; por el contrario, en el mundo rural las figuras del gran propietario y del gran barón electoral casi siempre se concentran en una misma persona o familia. Por último, en los centros urbanos la clase media usualmente tiene el mayor peso electoral y por sus características encarna demandas que van más allá del suministro de bienes para la subsistencia; en la sociedad rural la clase media virtualmente no existe y, por ello, el peso electoral se concentra entre la población pobre que, por su condición de vulnerabilidad, decide su voto en función de la ayuda que el político de turno le ofrezca para acceder a escasos recursos públicos.



El campesinado se encuentra en la peor de las situaciones. Sin representación política de sus intereses, frágil organizativamente, afectado por graves fallas de reconocimiento y sin el mecanismo alternativo de la consulta previa, pues este se reconoce en virtud de la pertenencia a un grupo étnico, lo que no encaja con su condición en la sociedad rural.

Infortunadamente, lo anterior solo perpetúa la precariedad de los activos políticos de los desposeídos, al tiempo que consolida los poderes tradicionales y las prácticas políticas que han garantizado su reproducción.

8. El modelo no afianzó la institucionalidad rural

Las políticas agrarias aplicadas se sustentan en una institucionalidad precaria, deteriorada en las dos últimas décadas, y orientada más en función de los intereses de los grupos de poder en el sector rural que de las necesidades de los pobladores más vulnerables y necesitados. Para el desarrollo humano, una adecuada institucionalidad y políticas públicas bien orientadas tanto hacia el desarrollo productivo como hacia el mejoramiento de las condiciones de los pobladores rurales son condiciones necesarias para alcanzar el bienestar.

La institucionalidad existente en el modelo está diseñada para proteger a los grupos de interés, las actividades de gestión y de cabildeo, sus subsidios y sus ganancias. De allí que durante los años pasados solo se destruyó aquella institucionalidad destinada a la atención del campesino que no tiene voz ni capacidad de negociación.

Conforme se intentó impulsar el proceso de modernización de la agricultura en los años 1990, se suprimieron y reestructuraron las instituciones que regulaban el funcionamiento del sector y que venían consolidando un desarrollo agrícola con visos de modernidad. La reducción del Estado no se efectúo de manera gradual. Se desmantelaron las estructuras más proteccionistas de la actividad[1], y se modificaron por esquemas selectivos de apoyos directos, con mayor volumen de recursos y ayudas puntuales al desarrollo de los subsectores agropecuarios. La baja adaptabilidad de la actividad a las reformas institucionales creó serios vacíos y fallas de mercado que no fueron suplidos por los nuevos instrumentos de política.

La falta de intervención en los mercados agropecuarios no permitió un reacomodamiento progresivo de la oferta a las señales de precios. El modelo de desarrollo rural estimuló una mayor participación de los privados para definir los rumbos del sector con la asignación de subsidios directos y negociación de tratados de libre comercio. El resultado de esta dinámica dificultó una reconversión rápida de la estructura agropecuaria, implicó la salida de muchos productores del mercado y consolidó la especialización productiva de ciertos cultivos permanentes.

A la crisis de las instituciones sobrevino la baja influencia de las políticas sectoriales. La debilidad de las políticas públicas se reflejó en un pobre desempeño del sector y en la profundización de los factores estructurales que han afectado el desarrollo de la actividad agropecuaria en las últimas décadas. La falta de un adecuado afianzamiento de los factores de producción relevantes en la actividad agropecuaria: capital humano, inversión productiva, tierra y tecnología, no permitió que la productividad sectorial avanzara rápidamente hasta alcanzar niveles óptimos o potenciales. El bajo desarrollo de los mercados de tierra, trabajo, y sus asimetrías, así como las falencias en la comercialización de los bienes agropecuarios,

1 Un ejemplo ilustrativo es la liquidación de instituciones propias del sector rural como: Idema (Instituto de Mercadeo Agropecuario), Incora (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), DRI (Instituto Nacional de Desarrollo Rural Integrado), INPA (Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura) e INAT (Instituto Nacional de Adecuación de Tierras), entre otras.

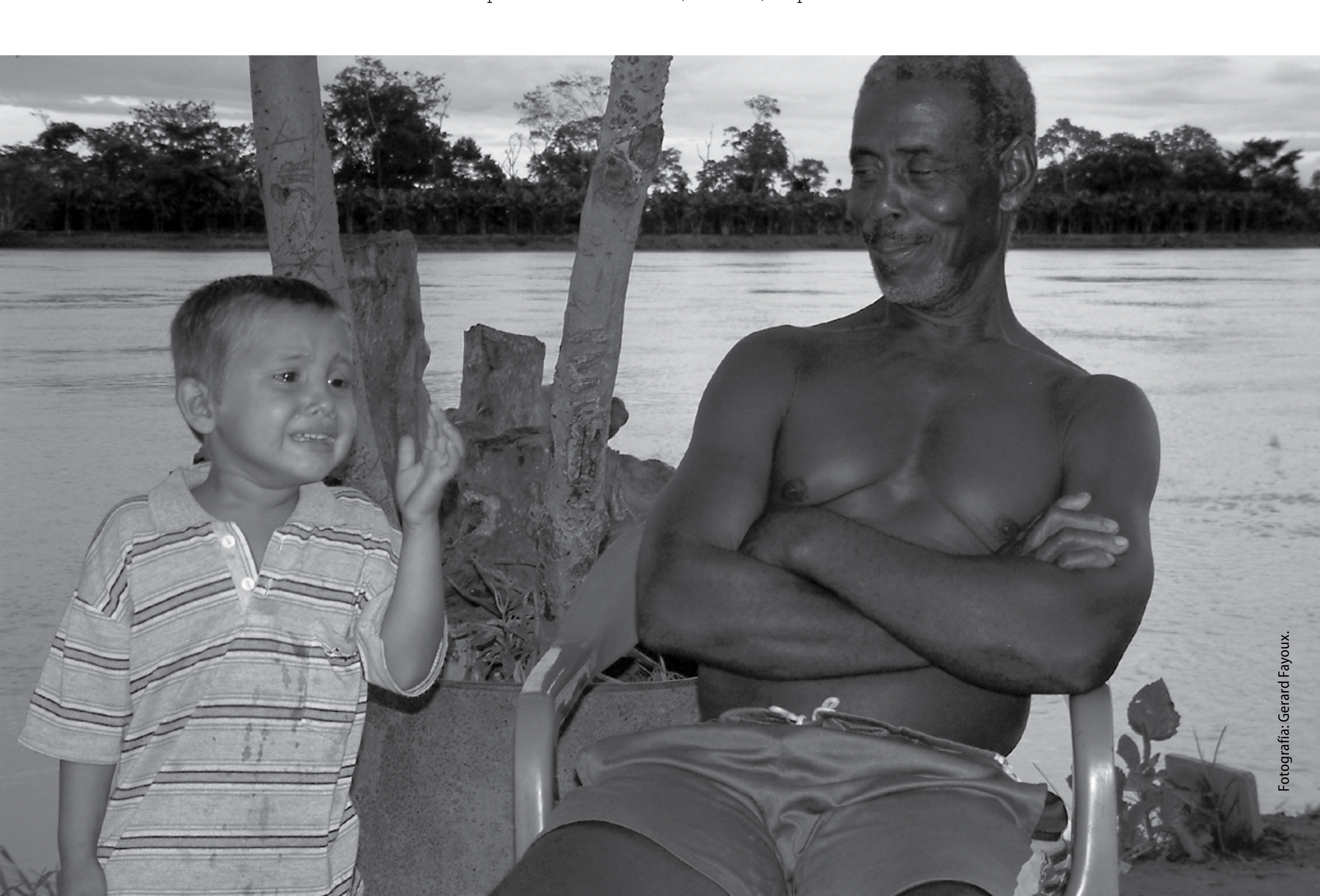
impidió que se asignaran de manera más eficiente los recursos productivos, se fortaleciera el mercado doméstico y mejoraran las condiciones de vida para los trabajadores rurales.

Y, por otra parte, el modelo opera con una gran informalidad de los derechos de propiedad, y en los mercados de trabajo rural. La primera excluye a los productores agropecuarios del acceso a crédito y otros servicios y apoyos del Estado, y la segunda propicia la pobreza al remunerar a los trabajadores y jornaleros por debajo del salario mínimo, y dejarlos por fuera de servicios de protección social.

D. Razones para la esperanza

Así, a secas, esta descripción del modelo de desarrollo pudo resultar fatalista, inducir al pesimismo y desencadenar una acción colectiva paralizante ante el enredo que significa el manejo de una problemática tan compleja como la del desarrollo rural en las condiciones de Colombia. Un lector acucioso podrá concluir que este modelo constituye un rotundo fracaso y que se visibiliza una profunda crisis en el sector. Muy difícilmente podría demostrarse lo contrario pues la evidencia es abundante, abrumadora y contundente.

En efecto, el modelo es incapaz de remover los obstáculos más simples que se atraviesan en el desarrollo humano de los pobladores rurales e, incluso, de proveer los mínimos de ciudadanía



Fotografía: Gerard Fayoux.

a los más vulnerables y vulnerados. En cambio, es capaz de perpetuar, acumular y exacerbar conflictos de vieja data y generar algunos de nuevo cuño, sobre cuyos impactos presentes y futuros sus protagonistas no parecen tener control ni voluntad para asumir las consecuencias y responsabilidades.

El modelo cohabita y es funcional con el de un Estado frágil, cómplice, permisivo y muy pocas veces garante e imparcial: casi siempre favorece a unos pocos o a los mismos, bien sea por acción u omisión. El resultado es conocido: la pobreza de los pobladores, el bajo desempeño productivo o la falta de competitividad del sector rural, se acompasan con la pobreza de Estado, manifiesta en la incapacidad institucional para regular, controlar y reprimir el crimen o para gobernar procesos de largo aliento amistosos con un desarrollo equitativo, incluyente, sostenible y democrático.

La conclusión parece obvia: el modelo prueba que hay poco Estado y mucho mercado. He aquí la principal razón para la esperanza: ¡se sabe qué hacer!: *más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado;* la problemática rural necesita de más Estado. Mejor dicho: se requiere abrir las puertas de la modernización con un Estado más interventor y regulador, si se decide hacer el cambio ya sin esperar a las siguientes generaciones. Y para que no haya equívocos o dudas, la intervención y regulación del Estado deben calibrarse en función de no menospreciar su propio papel, no endiosar al mercado, ni descreerse de la democracia. El papel regulador e interventor se calibra en función de las virtudes y limitaciones del mercado, del Estado social de derecho y de la democracia y de cuánto realmente puede aportar cada uno de ellos al desarrollo humano (PNUD, 2008).

En últimas, hay esperanza si el país es capaz de:

a. Aceptar como condición necesaria que haya *más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado.*
b. Aprovechar al límite dos potencialidades sustantivas para el desarrollo rural: los pobladores y los recursos productivos (tierra, agua, biodiversidad, minas, bosques, ecosistemas, etcétera) (recuadro 1.4).
c. Tomar nota del cambio climático, la inseguridad alimentaria, la escasez de energía, la degradación y desaparición de fuentes hídricas, los fenómenos naturales y las intervenciones humanas inadecuadas, para actuar sin dilaciones, conforme a la mejor información disponible.
d. Garantizar el libre acceso a las oportunidades que brindan las biotecnologías, sin reemplazar a priori el sentido común, ni las prácticas, usos y conocimientos ancestrales.
e. Adoptar decisiones que reorienten también hacia los más vulnerables las bondades del mercado y del Estado social de derecho.
f. Usar los mecanismos de participación y representación de la democracia para resolver y regular los conflictos rurales con criterios de equidad, justicia, reparación, mitigación del daño y no repetición.
g. Exigir que el Estado sea garante e imparcial en el proceso de transformación del sector rural, esto es que anteponga el interés general sobre el particular, cuidando que se puedan aumentar las ganancias y minimizar las pérdidas, de modo que la sociedad en su conjunto no quede de nuevo fracturada o fragmentada entre perdedores y ganadores.

RECUADRO 1.4

Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio:

Gente organizada, ocupación productiva del territorio y armonía con la naturaleza

En 1995, como resultado de la convención colectiva entre la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y la Unión Sindical Obrera (USO) fue contratado el consorcio SEAP-Cinep para diagnosticar la situación social en Barrancabermeja, ciudad sede de la refinería. Los investigadores emprendieron un proceso participativo con las comunidades, que dio origen al Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) que, desde 1998, tiene como matriz institucional a la corporación del mismo nombre.

Desarrollo participativo, integral y sostenible

Se trata de un programa de desarrollo humano participativo, integral y sostenible, en un territorio rural de 30.000 kilómetros cuadrados atravesados por el río Magdalena, donde hay treinta municipios pertenecientes a los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar y Santander, con una población cercana a los 800.000 habitantes. La explotación y refinación del petróleo condiciona la economía de toda esta región campesina, pescadora y minera.

La propuesta se sintetiza en esta consigna: "La ocupación productiva del territorio por sus propios pobladores capacitados, organizados y en armonía con la naturaleza". La "ocupación productiva" parte de la posesión y el ordenamiento del territorio para producir "la vida querida" o soñada por las mujeres y los hombres, las niñas y los niños de la región. La búsqueda colectiva de la gente del territorio y desde el territorio condujo a establecer dos dinámicas fundamentales: la finca campesina y la economía de pueblos.

La dinámica de la finca campesina

En cada finca campesina se cultiva para garantizar la seguridad alimentaria de la familia (maíz, fríjol, pollos, verduras, yuca, leche, etcétera) y se desarrolla un producto agroindustrial, cuyos excedentes se invierten en capital humano y en el alza continua de la productividad. Miles de fincas campesinas cultivan productos tropicales permanentes como cacao, palma de aceite, frutas tropicales, caucho y microhatos. Una de las producciones emblemática ha sido la de búfalos en fincas campesinas, proyecto originado con el PNUD en 1998. El programa considera que los productos permanentes de esta zona del planeta son indispensables para el desarrollo alternativo del trópico rural, siempre y cuando no se cultiven en grandes plantaciones sino en fincas campesinas y en función de la vida querida por el pueblo.

La dinámica de la economía de pueblos

Se busca superar el aislamiento de las pequeñas ciudades respecto al campo que las rodea y a convertir los pueblos rurales en transformadores de la producción campesina, proveedores de servicios, institucionalidad, cultura, comunicaciones y control de calidad. Lo ilustra bien la empresa Merquemos Juntos de Barrancabermeja, que hace presencia en varios municipios rurales del Magdalena Medio con la producción de lácteos diversos, jugos de frutas, pan y complementos alimentarios para las escuelas, y con el impulso de un programa de microcrédito para la empresa familiar. También son buenos ejemplos la Cooperativa de Tenderos, que comercializa productos campesinos, así como la productora de ladrillos Contrasalba.

Primero, la gente

Como lo primero es la gente, la producción de bienes y servicios se orientan a generar, para todos los seres humanos condiciones de una vida humana digna, sin menospreciar la importancia de la cultura, base de la identidad y del sentido de pertenencia de

>>>


Fotografía: Ana Lucía Ducuara.

los pobladores. El programa ha estimulado un trabajo intenso de reflexión sobre las gestas históricas de los obreros, los campesinos y los demás pobladores, que han acrecentado la conciencia de la dignidad y la necesidad de expresarla, protegerla y compartirla: es el desarrollo que guarda la memoria de las víctimas y protege el medio ambiente. De allí surge una ética ciudadana propia. La seriedad con la cultura ha llevado a la educación formal en la Ciudadela Educativa, proyecto de cuatro mil alumnos; a las escuelas de desarrollo integral en el campo; y también la educación informal con el impulso al teatro, las danzas y la orquesta sinfónica del Magdalena Medio.

La relación con el Estado

El programa es un proceso de sociedad civil que ve en el Estado una institución creada por ciudadanas y ciudadanos para garantizarles en igualdad, las condiciones y la vida con dignidad. Los participantes se incorporan en forma paulatina en el Estado local, exigen transparencia y cumplimiento de las instituciones y hacen veeduría sobre los derechos humanos. Al mismo tiempo, en el contexto de conflicto armado interno, han sido claros en no reconocer autoridad en los actores armados ilegales y en aceptar a las autoridades, sin renunciar a la crítica.

La tierra, elemento central del proceso

La prueba es la protección de las zonas de reserva campesina del valle del río Cimitarra y de Morales (Arenal), o la defensa de los campesinos de Las Pavas contra intereses de la agroindustria y de los asentamientos de producción rural de desplazados de Tabla Roja y Las Palmas. El programa recibió del gobierno colombiano el primer predio quitado a los paramilitares en el corregimiento de Monterrey, en el marco de la nueva Ley de Tierras; es un proyecto demostrativo que realiza la comunidad victimizada por la guerrilla y las autodefensas. Los *espacios humanitarios* –territorios de resistencia civil ante la presión del desplazamiento– cumplieron un papel muy importante para los campesinos que no se dejaron sacar de sus parcelas, durante los años más duros del conflicto.

Se han impulsado en forma colectiva con las comunidades y las instituciones, planes de ordenamiento territorial, que piensan la totalidad del territorio con la perspectiva de un desarrollo centrado en el ser humano y en armonía con la naturaleza: no se trata solo de producir más barriles de petróleo o más toneladas de aceite de palma sino de generar la vida que se quiere y que requiere excedentes para obtener los productos que no genera la región, pero con desarrollo abierto a los mercados. Los planes se negocian para establecer espacios para la producción alimentaria, la finca campesina, la protección de humedales y cuencas, los bosques natural y productivo, las zonas de agroindustria, la minería artesanal y la gran minería.

Los socios y la tenacidad de la gente

El programa ha sido apoyado por el PNUD y otras agencias de Naciones Unidas, Banco Mundial, Unión Europea y su primer Laboratorio de Paz, tres presidentes de Colombia, Ecopetrol y empresas privadas que han sido socias o acompañantes de diversas iniciativas. Pero la fuerza, el entusiasmo y la claridad del proceso se deben a los hombres y las mujeres de la región del Magdalena Medio que lo pusieron en marcha y lo han sostenido, pasando por aprendizajes y duros riesgos, como el asesinato de 31 compañeros y compañeras, aunque nada ha detenido a los campesinos, pescadores y pobladores del valle y la montaña.

Francisco de Roux, SJ
Provincial Compañía de Jesús
Exdirector Corporación Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio

Referencias bibliográficas

Gómez, Sergio. 2008. Nueva ruralidad: fundamentos teóricos y necesidad de avances empíricos. En: Pérez, E.; Farah, M.A.; Grammont, H. *La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas*. Bogotá: Universidad Javeriana, Clacso.

Jaramillo, Carlos Felipe. 2002. *Crisis y transformación de la agricultura colombiana*. Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.

Jaramillo, Carlos Felipe; Perfetti, Juan José; Ramírez, Jorge. 1991. Modelos de desarrollo, sector agropecuario y desarrollo rural: hacia un nuevo paradigma. En: *Desarrollo rural y apertura económica* (primera edición). Bogotá: Seminario Internacional DRI, Ministerio de Agricultura, IICA.

Pearse, Andrew. 1979. La metrópoli y el campesino: la expansión del complejo urbano-industrial y la cambiante estructura rural. En: Shanin, Teodor. *Campesinos y sociedades campesinas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Pérez, Edelmira. 2001a. Hacia una nueva visión de lo rural. En: Giarracca, N. (compilador). *Una nueva ruralidad en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, Colección grupos de trabajo.

Pérez, Edelmira. 2001b. El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad. *Revista Nómadas* (20). Bogotá: Universidad Central.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá* 2008. Bogotá: PNUD, IDHB.

Bibliografía de consulta

Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James A. 2002. Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *Quarterly Journal of Economics* (117).

Andrade Pérez, Ángela. 2004. Bases conceptuales para el ordenamiento territorial en Colombia [Disponible en: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/orden2/orden2.htm] (consulta: 20 de abril de 2011).

Banco Mundial. 2008. *Informe sobre el desarrollo mundial. Agricultura para el desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial, Mundi-Prensa, Mayol Ediciones S.A.

Bejarano, Jesús Antonio. 1998. El concepto de lo rural. ¿Qué hay de nuevo?. *Revista Nacional de Agricultura*. (922-923), enero-junio. Colombia: SAC.

Carrión Barrero, Gustavo Adolfo. 2008. Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política y administrativa y de usos del suelo. *Revista ACE (Arquitectura, ciudad y entorno)* 21 de abril (7).

Conning, Jonathan H.; Robinson, James A. 2007. Property rights and political organization of agriculture. *Journal of Development Economics* (82).

Corte Constitucional. 2000. Sentencia C-795/00. [Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-795-00.htm] (consulta: 20 de abril de 2011).

De Ferranti, David; Perry, Guillermo; Foster, William; Lederman, Daniel; Valdés, Alberto. 2005. *Beyond the city: the rural contribution to development*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2007. Comentarios y recomendaciones respecto al proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS). [Disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Ordenamiento_Desarrollo_Territorial/OT2_Comentarios%20DNP_PLOOT_Junio2007.pdf] (consulta: 20 de abril de 2011).

Engerman, Stanley; Kenneth, Sokoloff. 2002. Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies. *National Bureau of Economic Research (9259)*.

García, José Luis. 1996. *Antropología del territorio*. Madrid: Taller de Ediciones.

Godelier, Maurice. 1989. *Lo ideal y lo material: pensamiento, economías, sociedades*. Madrid: Editorial Taurus.

Haesbaert, Rogério. 2007a. *O mito da desterritorialização. Do fim dos territórios à multiterritorialiade*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.

Haesbaert, Rogério. 2007b. Territorio e multiterritorialidade: Um debate. *GEOgraphia, 9* (17).

Haesbaert, Rogério. 2009. Dilema de conceitos: espaço - território e contenção territorial. En: Saquet MA.; Sposito ES. *Territórios e territorialidades*. São Paulo: Expressão Popular.

Massiris Cabeza, Ángel. 1999. Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. *Revista Perspectiva Geográfica* (4).

Montañez, Gustavo; Delgado, Ovidio. 1998. Espacio, territorio, región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de Geografía. *Revista Colombiana de Geografía* 7 (2). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Perfetti, Juan José. 2009. *Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Colombia*. Documento de trabajo (43). Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago: Rimisp.

Raffestin, Claude. 2009. A produção das estruturas territorias e sua representação. En: Saquet MA.; Sposito ES. *Territórios e territorialidades. Teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular.

República de Colombia. Constitución Política de 1991. Colombia.

Rincón, John Jairo. 2010. Reseña Territorios plurales, cambio sociopolítico y gobernabilidad cultural. Ejes políticos de la diversidad cultural. Río de Janeiro. (Documento inédito).

Rincón, John Jairo. 2011 Estructura agraria y conflicto social: de las disputas por la tierra a las dipustas por el territorio. Conferencia dictada en la Universidad Nacional, curso de contexto "Tierra, minería y seguridad alimentaria". Bogotá. 8 de marzo.

Sack, Robert D. 1983. Human territoriality: a theory. *Annals of the Association of American Geograhers, 73* (1).

Sack, Robert D. 1986. *Human territoriality: its theory and history*. Londres: Cambridge University Press.

Santos, Milton. 2000. *A natureça do espaço: técnica e tempo - ração e emoção*. São Paulo: Universidade de São Paulo (USPI).

Santos, Milton. 2005. *O retorno do território* [Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf] (consulta: marzo de 2010 en Biblioteca Virtual Clacso).

Sobarzo, Óscar. 2006. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. En: Beltão, EM.; Whitacker AM. *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão Popular .

Zambrano, Carlos Vladimir. 2006. *Ejes políticos de la diversidad cultural*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia.

Fotografía: Juan Molina.

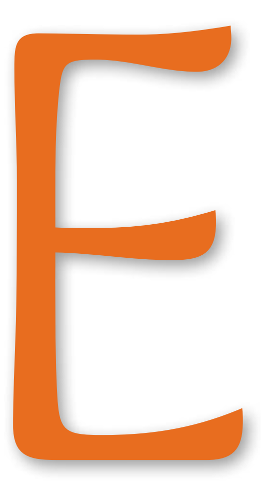
Desarrollo humano, *ruralidad y convergencia*

Agradecimientos
a los consultores
Edgar Baldión
John Jairo Rincón
Norma Rubiano

Me llama otra vez, la batata y el guandul,
ya huelo otra vez la yuca, el caracolí.
Regresar a la faena de buen hombre labrador,
vuelta atrás a mi cosecha,
solo campo alrededor.

Héctor Buitrago
Otra vez
2006





En 2010, al celebrar los veinte años de la publicación del primer Informe Mundial de Desarrollo Humano, Naciones Unidas recordaba que la "verdadera riqueza de los naciones está en su gente" (PNUD, 2010). Un país avanza en términos de desarrollo humano cuando las mejores condiciones de vida de las personas amplían el espacio para el ejercicio de sus libertades. El desarrollo como libertad se refleja en un aumento de las posibilidades de elección y la interacción entre uno y otra se expresa en formas muy distintas, según cada país. Si los caminos para este desarrollo son disímiles, cada nación debe ir encontrando el suyo.

El Informe Mundial de 2010 compara la evolución que ha tenido el índice de desarrollo humano (IDH) en 169 países entre 1980 y 2010. Y el mensaje es positivo: en estos treinta años únicamente tres países han disminuido en su desarrollo humano: Congo, Namibia y Zimbabwe. A Colombia le va relativamente bien: ocupó el puesto 79 y se ubica entre las naciones con un índice alto. El de Colombia ha venido aumentando, aunque a un ritmo lento comparado con el de China, Corea del Sur, Indonesia, Nepal, Omán y Túnez.

Pese a los avances entre 1980 y 2010, Colombia mantiene profundas inequidades regionales, que se reflejan en condiciones de vida desiguales[1]. La gran mayoría de quienes viven en zonas rurales no llevan el tipo de vida que les gustaría y, en este sentido, el ejercicio de su libertad es muy restringido. La lucha por la subsistencia no les permite hacer lo que consideran bueno y la trampa de pobreza, en la que vive el 64,3% de ellos, obstaculiza el ejercicio de su libertad (recuadro 2.1).

La sociedad colombiana no ha entendido que los males del campo también terminan siendo males de la ciudad y que la inequidad regional tiene un impacto negativo en los pobladores rurales, pero también en los habitantes de las ciudades.

Los vínculos entre la ciudad y el campo son múltiples y van en doble sentido. La demanda de productos del campo tiene su origen en las ciudades, pero la sostenibilidad de la vida de las ciudades depende de la conservación de los recursos naturales en el sector rural. El mantenimiento de las fuentes hídricas es indispensable para que las urbes tengan disponibilidad de bienes básicos como agua potable y electricidad.


Fotografía: Claudia Rubio.

1 Los índices de la familia de desarrollo humano se pueden consultar en los anexos A y B.

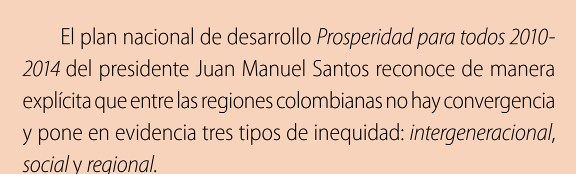
La teoría económica de la segunda mitad del siglo XX olvidó que los factores de producción primarios son los recursos naturales y las personas. De manera equivocada puso todo el énfasis en la combinación de máquinas y personas, desconociendo que las máquinas se hacen con recursos naturales. La antigua filosofía griega entendió, con toda claridad, que la vida depende, finalmente, del agua, del fuego y del viento (recuadro 2.2).

Los discursos sobre la productividad y la competitividad de las ciudades se han construido a partir de la absolutización de la *inversión*, entendida como la acumulación de bienes de capital o máquinas. Se valora el aumento de la relación entre máquinas y personas, desconociendo que la posibilidad de construir más máquinas en el futuro depende de la relación armónica entre los recursos naturales y las personas. La mejor calidad de vida de las ciudades se ha dado a costa del deterioro de los recursos naturales y de espaldas a la reducción de la calidad de vida de los pobladores rurales. Este estilo de desarrollo ha sido desequilibrado y tiene que ser replanteado en forma radical.

En este capítulo se analizan las dinámicas entre el territorio, el movimiento de la población y la ruralidad, se presenta un balance de la evolución de la situación y condiciones de vida de la población rural y se explica que la inequidad regional es una expresión de la *falta de convergencia,* entendiendo la convergencia, en este contexto, como la disminución de las diferencias o reducción de brechas entre las capacidades y oportunidades de grupos humanos o sociales con una característica particular.

La convergencia debe mirarse desde dos ángulos: primero, con respecto a objetivos o metas sociales. Y segundo, entre categorías poblacionales o sociales.

> Continúa pág. 53



RECUADRO 2.1

Tres inequidades y el plan nacional de desarrollo

El plan nacional de desarrollo *Prosperidad para todos 2010-2014* del presidente Juan Manuel Santos reconoce de manera explícita que entre las regiones colombianas no hay convergencia y pone en evidencia tres tipos de inequidad: *intergeneracional*, *social* y *regional*.

Hay *inequidad intergeneracional* porque no estamos haciendo todo lo necesario para que las generaciones futuras puedan aprovechar mejor el planeta.

La *inequidad social* se manifiesta en la ampliación de la brecha campo-ciudad entre 2003-2009, periodo en el cual la pobreza en el “resto” llegó a 64,3 y 30,6%, en las trece áreas urbanas.

La *inequidad regional* subraya el distanciamiento entre las regiones y entre ciudades: Bogotá se aleja cada vez más de Barranquilla, Cali y Medellín; Soacha se distancia de Bogotá y Marinilla de Medellín, Buenaventura de Cali y Soledad de Barranquilla. El plan de desarrollo propone reducir los tres tipos de inequidad porque así se favorece la construcción de una sociedad más incluyente.

Para que haya convergencia entre regiones deben cumplirse dos condiciones: *tendencia a la igualdad* y *centralidad fiscal*. La primera requiere que en la región las fuerzas centrípetas sean superiores a las centrífugas, y que la atracción conlleve a la reducción de las diferencias en variables significativas. La centralidad fiscal permite distribuir de manera adecuada los excedentes, pero esta no existe en la mayoría de las regiones porque los recursos propios (predial, industria y comercio, etcétera) son relativamente pequeños.

Las regiones de Colombia no convergen porque no hay tendencia hacia la igualdad y para revertirla se requiere distribución equitativa de servicios y equipamientos (carreteras, riego, etcétera) y, sobre todo, aumento de la tributación local. El significativo volumen de recursos (regalías, ahorro financiero en los fondos de pensiones, etcétera) deberían servir para consolidar procesos de integración y reducir la brecha entre regiones.

Fuente: elaboración INDH 2011.

Fotografía: Claudia Rubio.



RECUADRO 2.2

Las máquinas se hacen con agua, fuego y aire

Hasta la primera mitad del siglo XX, los economistas clásicos consideraron que los factores de producción primarios eran los recursos naturales y la mano de obra y, por tanto, que los bienes resultaban de su combinación. Esa mirada cambió de manera sustantiva en 1928 cuando Charles Cobb y Paul Douglas afirmaron que los factores de producción primarios eran las máquinas y las personas. El nuevo enfoque desvirtúo el sentido naturalista de los clásicos.

A partir de la propuesta de Cobb y Douglas, la teoría económica minimizó la importancia de los recursos naturales y supuso que las máquinas hacen máquinas y nacen de las máquinas. Desde esta lógica, las mediciones de productividad y de competitividad relacionan el valor del producto, las máquinas y los trabajadores, sin tener en cuenta la naturaleza. Se olvidó el mensaje de Tales de Mileto y de los pensadores jonios para quienes el principio de todas las cosas eran el agua, el fuego (apeiron) y el aire. Para los jonios, como para los economistas clásicos, era claro que sin recursos naturales no pueden existir bienes como las máquinas.

Afortunadamente, en los veinte últimos años la teoría económica ha tratado de retomar la importancia de la naturaleza y la geografía económica dio el primer paso en esa dirección. El redescubrimiento del territorio ha permitido comprender cómo interactúan las personas y los ecosistemas y, por eso, la densidad y la localización adquieren especial relevancia y hacen evidente que la ubicación en el espacio y el acceso a los recursos naturales son determinantes del desarrollo.

Los jonios estudiaron el orden intrínseco de la naturaleza para entender la relación entre las personas y los elementos (agua, fuego y aire), pero el modo de vida de las grandes ciudades contemporáneas cortó el diálogo con ellos. Solo cuando se presentan situaciones extremas, como las causadas por las inundaciones recientes, se siente el vínculo con la naturaleza. En condiciones habituales, los pobladores urbanos le dan la espalda a la naturaleza y se olvidan que la calidad de vida en la aglomeración depende, en último término, de la conservación de las cuencas de los ríos, los humedales, los páramos, la biodiversidad, etcétera.

Los principales responsables del medio ambiente deben ser los habitantes de las ciudades, porque la calidad de vida urbana depende en gran medida de las características del territorio, condicionadas, por ejemplo, por el grado de conservación de cuencas, humedales o páramos. Si el campo está al servicio de las ciudades, el tipo de bienes y servicios ambientales que demandan los habitantes de la aglomeración determina cómo se usa el suelo agrícola; por ejemplo, si el transporte de la ciudad incentiva el consumo de biocombustibles, la gran plantación agropecuaria termina desplazando a la pequeña producción de bienes de consumo básico. La forma de vida de las ciudades determina el manejo del territorio.

En estos días de 2010 y 2011, las lluvias que ha traído el fenómeno climático de La Niña nos han recordado que el principio de todas las cosas es el agua. Es una oportunidad excelente para volver la vista hacia Tales de Mileto y aprender del pensamiento jonio.

Jorge Iván González Borrero

Asesor especial INDH 2011

Viene de pág. 51 >

Frente a lo primero, aquí se analiza la convergencia en función de tres variables: el desarrollo humano, la pobreza y las condiciones de vida. Con respecto a lo segundo, se escogió el camino de comparar dos tipos de diferencias o brechas: (a) entre los municipios del país y (b) entre la población que habita las cabeceras municipales y la que vive fuera de ellas. Esta última es denominada como "resto" por las estadísticas oficiales del censo nacional de población. Una crítica a esta mirada se presenta a continuación.



La sociedad colombiana no ha entendido que **los males del campo también terminan siendo males de la ciudad** y que la inequidad regional tiene un impacto negativo en los pobladores rurales, pero también en los habitantes de las ciudades.

A. Territorio, población y ruralidad

Los gobiernos han mantenido una visión tradicional de lo rural que no tiene en cuenta sus interacciones con lo urbano ni las complejidades del territorio. Esto se expresa, por ejemplo, en las estadísticas nacionales. El DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) tiene tres grandes categorías para reflejar los tamaños de las aglomeraciones poblacionales: "cabecera", "centro poblado" y "rural disperso". Los centros poblados y el rural disperso conforman la categoría "resto", la cual ha sido tradicionalmente identificada como "lo rural", mientras que la cabecera se haya identificada como "lo urbano". Este es el origen de la conocida aseveración de que el 75% de la población del país es urbana, mientras que el 25% restante rural.

En estricto sentido, urbano y cabecera no son lo mismo pues tanto la economía como las relaciones sociales de la mayoría de pequeñas cabeceras municipales están asociadas con el campo o con actividades típicamente agropecuarias. De acuerdo con su actividad económica dichas cabeceras podrían ser calificadas como rurales. Por otro lado, en zonas como el Oriente antioqueño –que en las estadísticas nacionales forma parte del resto– se observan procesos industriales de alta tecnología. De allí se sigue que tampoco sería válido identificar lo rural con el resto. La categoría "resto" no es adecuada para expresar lo rural, ni por actividad económica, ni por relaciones sociales y espaciales. Así, la distinción entre cabecera y resto, que pone el énfasis en el número de habitantes ("núcleo de población", como lo llama el DANE), desconoce la dimensión territorial.

1. La dinámica poblacional

Advertidas sus limitaciones, y reconociendo el hecho de que las estadísticas nacionales parten de tales categorías, la comparación entre cabecera y resto arroja algunos resultados interesantes cuando se observan los cambios en la distribución de la población del país. Hasta 1965 vivían más personas en el resto que en las cabeceras. Ese año la población se repartía entre las cabeceras y el resto en partes relativamente iguales. La tendencia cambió de manera sustancial a partir de entonces, y en las cabeceras el número de personas aumentó en forma exponencial. De acuerdo con los datos del censo, en 2005 vivían en el resto 10,5 millones de personas y en las cabeceras 31,5 millones.

Esa transición campo-ciudad ha estado acompañada de una notable disminución del ritmo de crecimiento de la población en el país. A finales de los años 1950, la tasa total nacional de crecimiento intercensal era de 3,24% mientras en 2005 fue de 1,31%. Las diferencias entre las tasas de las cabeceras y la del resto no son despreciables. Las cabeceras pasaron de 5,62 a

1,85%, y el resto de 1,32 a 0,12% en el mismo periodo intercensal. Colombia –como los demás países de América Latina– se ha urbanizado.

En estas circunstancias de los procesos rurales deben comprenderse teniendo en cuenta la fuerza gravitacional de las ciudades y las interacciones regionales que de allí se derivan. Entre los censos de 1993 y 2005, el 63% de los municipios han tenido tasas de crecimiento de la población, negativas o cercanas a cero. La población que deja los municipios pequeños va a las ciudades de mayor tamaño, acentuando así la distancia entre cabecera y resto. Además, los municipios por debajo de 50.000 habitantes tienden a perder mayor población dentro del conjunto. Y el 51,9% de los municipios menores de 10.000 habitantes están perdiendo población, sobre todo jóvenes, en el rango de edad entre 16 y 29 años.

Los habitantes del campo van hacia las ciudades por razones heterogéneas: (a) la falta de oportunidades en el campo, relacionada con la poca diversidad de actividades en el sector rural y los bajos ingresos; (b) los escasos logros de la política pública y la falta de institucionalidad; (c) la violencia, y (d) las pésimas condiciones de vida en el campo.

2. Una nueva forma de medir la ruralidad

Ya se dijo que la distinción resto-cabecera no permite captar la importancia del territorio. Y una de las razones es porque el criterio de diferenciación es la población únicamente. Pero desde la perspectiva de la geografía económica (Krugman, 1991a, 1991b, 1998), la comprensión de la dinámica de las aglomeraciones y su relación con el espacio circundante se realiza considerando tres variables: densidad de población, costo del transporte (que tiene una relación directa con la distancia) y diferencial de ingreso. Esto permite considerar otros componentes relevantes en la ocupación e intervención humana sobre el territorio, más allá de las actividades agrícolas y pecuarias.

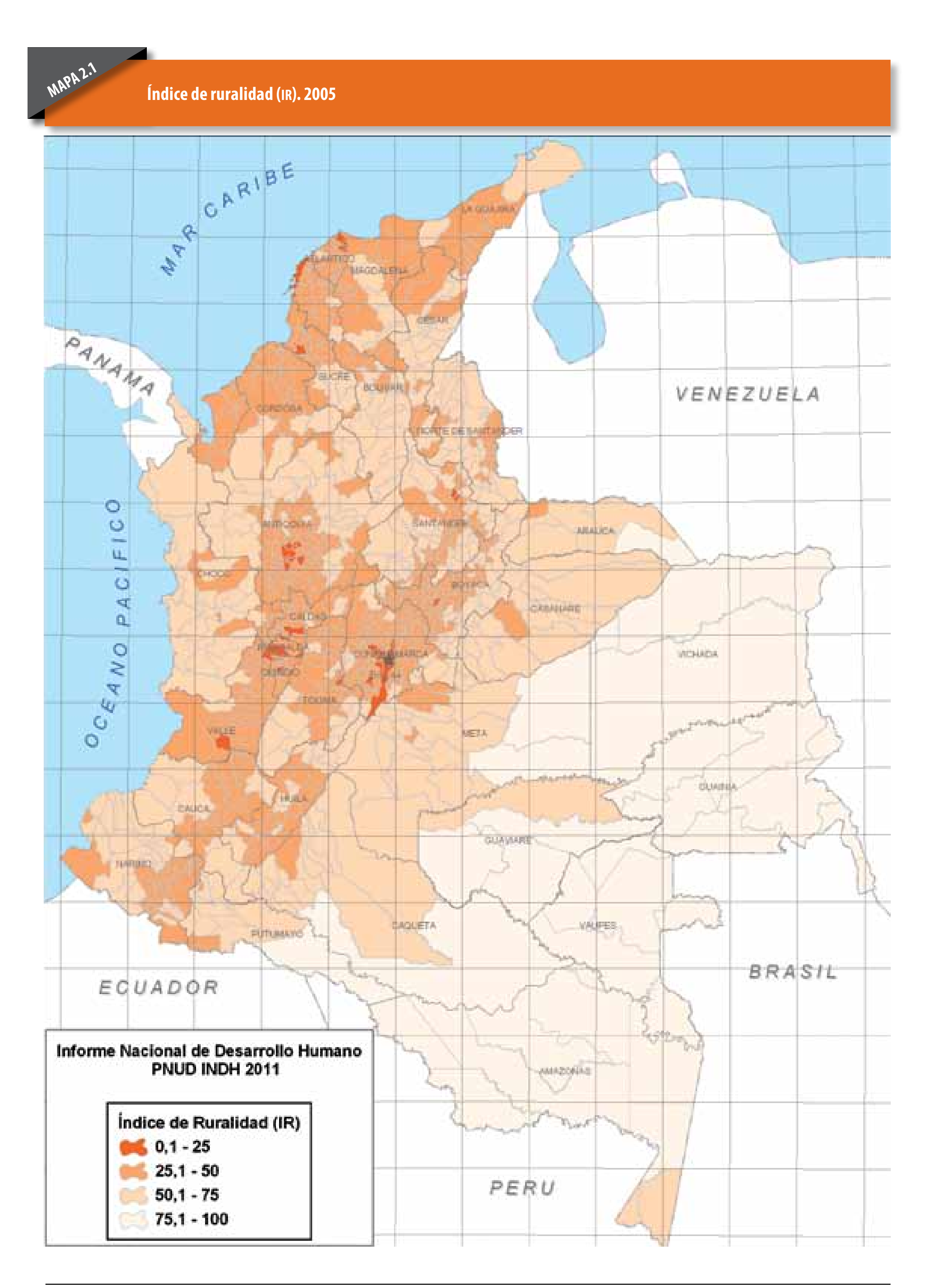
El Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) se acerca a esa noción siguiendo la propuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al proponer que la ruralidad incluya densidades de población y distancias promedio a ciudades de 100.000 habitantes o más. Uno de esos estudios muestra que cuando se aplican estas dos características en América Latina y el Caribe, la ruralidad sería casi el doble de la medida oficial (De Ferranti et ál., 2005: 2). De manera similar, las actividades económicas asociadas con esa nueva definición de ruralidad tienen un peso en el PIB que duplicaría el que corresponde a la aproximación convencional.

Por la dinámica acelerada del cambio poblacional y el proceso de urbanización, también en Colombia se ha minimizado la importancia de lo rural. El INDH a partir de la propuesta de la OCDE estimó un índice de ruralidad (IR) que parte de las mismas variables: densidad poblacional y distancia a centros urbanos mayores[2] (anexo C). El mapa 2.1 presenta los resultados de ese índice de ruralidad. Nótese que la unidad de medida para la ruralidad aquí no es el tamaño de la aglomeración (la población), sino el municipio. En la medida en que sube el puntaje aumenta el grado de ruralidad.

2 Corresponde a la distancia en línea recta (distancia euclidiana) promedio (en kilómetros), desde un municipio a las ciudades consideradas grandes, que tienen una población superior a 100.000 habitantes. De acuerdo con el censo de 2005, en el país hay 56 municipios grandes, que el Informe divide en cuatro categorías: (a) más de 1 millón de habitantes (cuatro municipios); (b) entre 400.000 y 1 millón (ocho); (c) entre 200.000 y 400.000 (catorce), y (d) entre 100.000 y 200.000 (treinta). Con la malla digital se calculan las distancias (euclidianas) en el mapa 2.1 desde cada uno de los municipios del país hasta el municipio grande más cercano de cada una de las cuatro categorías. El valor final es el promedio de las cuatro distancias. Sería ideal calcular las distancias terrestres reales, pero la información disponible no lo permite. Tampoco fue posible estimar el tiempo de desplazamiento. Hay regiones del país en las que para recorrer 20 kilómetros se necesitan 4 horas (anexo C).

MAPA 2.1

Índice de ruralidad (IR). 2005



Fuente: cálculos INDH 2011, a partir del Censo DANE 2005.



Los habitantes del campo van hacia las ciudades por razones heterogéneas: (a) la falta de oportunidades en el campo, relacionada con la poca diversidad de actividades en el sector rural y los bajos ingresos; (b) los escasos logros de la política pública y la falta de institucionalidad; (c) la violencia, y (d) las pésimas condiciones de vida en el campo.

Aunque el índice de ruralidad es una medida continua, para efectos de análisis se hicieron ejercicios estadísticos para fijar una línea de separación entre los que serían municipios rurales y los que serían municipios no rurales. Los resultados son muy interesantes: a partir de esa frontera, el 75,5% de los municipios colombianos serían rurales; en ellos vive el 31,6% de la población y cubren el 94,4% de la superficie del país.

Estos resultados llaman a la reflexión sobre varios aspectos: las tres cuartas partes de los municipios son rurales; el porcentaje de población que vive en ellos es superior al que indican las cifras oficiales y casi la totalidad del territorio nacional está ocupado por municipios rurales. ¿Cuenta el país con las herramientas de política pública para enfrentar este panorama?

El índice de ruralidad (IR) obliga a pensar el municipio como un todo con el territorio. Y a partir de allí, las políticas sectoriales tienen que concebirse con una mirada territorial. Usualmente lo rural se identifica con las actividades agropecuarias, pero este enfoque deja de lado la consideración de lo regional.

El mayor o menor grado de ruralidad de los municipios colombianos es importante para el desarrollo humano por varias razones: la mayor densidad de población (por kilómetro cuadrado) facilita la consolidación de la demanda y del mercado interno; la cercanía reduce los costos de transporte de los factores productivos, y la "magia" de las vecindades (Marshall, 1920) crea economías de escala que permiten pagar salarios más altos y generar procesos endógenos que aumentan el ingreso y las oportunidades para las personas.

Cuando las distancias son mayores, la convergencia es más difícil. La falta de convergencia entre los municipios del país plantea grandes retos de política pública, pues el desarrollo regional no resulta de procesos espontáneos derivados de las ventajas comparativas existentes en el territorio, sino que debe ser estimulado por intervenciones públicas explícitas. Dicho de otra manera, las ventajas comparativas tienen que ser creadas. Uno de los problemas de la ruralidad colombiana ha sido la ausencia de políticas gubernamentales que busquen de manera explícita el fortalecimiento de polos de desarrollo regional.



Fotografía: Jorge Velásquez.

Por primera vez tenemos claro que no existe una ruralidad única sino varios grados. Por ello el índice de ruralidad que calcula el INDH 2011 puede ser una herramienta muy útil para clasificar los municipios del país, y definir políticas diferenciadas de desarrollo rural y estrategias de superación de las brechas que se presentan entre las regiones y entre los municipios. Pero es necesario advertir que este índice no debe confundirse con el concepto de ruralidad o de lo rural, que como bien se explica en el capítulo 1, es más complejo que la simple actividad agropecuaria.

B. Evolución del índice de desarrollo humano

El Informe Mundial de Desarrollo Humano 2010 (PNUD, 2010) muestra que hay una clara relación inversa entre desigualdad y desarrollo humano. Es decir, que sociedades desiguales tienen niveles bajos de desarrollo humano, y de manera más enfática, todos los países con un desarrollo humano elevado presentan poca inequidad. Si esta lección se aplicara a Colombia, habría que concluir que mientras persista la desigualdad, el país no será capaz de lograr mejores niveles de desarrollo humano.

El aumento del IDH entre 2000 y 2010 es positivo y muestra que, en general, el país ha mejorado. Pero el resultado no es tan optimista si (a) se miran las diferencias regionales o (b) si el IDH se ajusta por dos variables con profunda incidencia en la sociedad colombiana: la inequidad resultante de la elevada concentración de la propiedad de la tierra y la violencia (recuadro 2.3).

Al respecto, conviene recordar las palabras del profesor Albert Berry (2002), en el sentido de que la violencia y la incapacidad secular que ha tenido el país de hacer reforma agraria son dos obstáculos al desarrollo. Ambos fenómenos han afectado de manera directa las condiciones de vida y las oportunidades de realización de la población rural.

Para tener una dimensión del impacto de estos dos fenómenos sobre el desarrollo humano del país, se calculó un índice de desarrollo humano ajustado (IDH*), que incluyó la concentración de la propiedad de la tierra (a partir del coeficiente de Gini) y la violencia (medida por la tasa de homicidios y el desplazamiento)[3].

La comparación entre las series del IDH convencional y del IDH ajustado (gráfico 2.1) ilustra el deterioro causado por ambos fenómenos al desarrollo humano de todos los colombianos.

Al revisar la evolución del IDH por sus tres componentes, se observa que el crecimiento ha sido mayor en educación que en esperanza de vida e ingreso (gráfico 2.2). Esto se explica en parte por el hecho de que la cobertura educativa ha crecido en forma sostenida, especialmente en las ciudades. Sin embargo, los logros conseguidos en el promedio nacional no deben ocultar las profundas brechas que existen entre personas y entre regiones, sobre todo en el componente de ingreso.

También se comparó el IDH convencional y el ajustado, desagregados por departamentos y Bogotá. Como en el nacional, la brecha entre las dos medidas es notoria. En todos los casos, la concentración de la propiedad y la violencia muestran una incidencia negativa en el desarrollo humano. Las diferencias más significativas se presentan en Arauca (8 puntos), Casanare (7), Antioquia (6), Valle del Cauca (6) y Córdoba (6).

Por primera vez en Colombia se hace una estimación del índice de desarrollo humano de los municipios (IDHm), el cual también fue ajustado por las dos variables ya mencionadas. Por ejemplo, en algunos municipios como Unión Panamericana (Chocó), San José del Palmar (Chocó), Puerto Nariño (Amazonas) y Sácama (Casanare) la diferencia entre los dos índices es significativa; y si se toma en cuenta el argumento de que la mayor desigualdad está relacionada con menores niveles de desarrollo humano, no deja de ser preocupante que el 15,36% de los municipios del país tenga un Gini de concentración de propietarios de la tierra superior al 0,8[4].

[3] Para conocer los detalles técnicos de la construcción del índice ajustado (IDH*) (véase anexo metodológico B).

[4] El Gini es una medida de desigualdad entre 0 y 1, en donde 1 significa el máximo posible de desigualdad y cero el mínimo.

RECUADRO 2.3

Los índices de ruralidad y de desarrollo humano

GRÁFICO 2.3.1 **Relación entre el índice de desarrollo humano municipal (IDHm) y el índice de ruralidad (IR) – 2005**



Fuente: INDH 2011.

El gráfico 2.3.1 permite comparar las condiciones de vida de los municipios en función de su grado de ruralidad. El eje vertical representa el índice de desarrollo humano municipal (IDHm) y el eje horizontal corresponde al índice de ruralidad (IR). La correlación entre las dos variables es relativamente baja (18%), así que la menor ruralidad no necesariamente significa que las condiciones de vida allí sean mejores. Antes bien, la baja correlación indica que no existe una secuencia circular entre el grado de desarrollo humano y la ruralidad. Por tanto, es factible romper el círculo vicioso que asocia la ruralidad con la pobreza y con las malas condiciones de vida.

Para entender mejor estas apreciaciones, el gráfico 2.3.1 se ha dividido en cuadrantes. En el primero (I) están los municipios con un IDHm alto (mayor que 0,7), y un índice de ruralidad bajo*. Este cuadrante correspondería al imaginario convencional: cuanto menos rural es el municipio, mejores son sus condiciones de vida. Pero esta afirmación se relativiza en los cuadrantes II y III. En el cuadrante III se encuentran municipios que sin ser rurales tienen un IDHm relativamente bajo, y en el cuadrante II se observan municipios que son muy rurales y, no obstante, tienen un IDHm alto. Estos últimos logran "contrarrestar" las desventajas originadas por la distancia y por el menor tamaño de la aglomeración. Finalmente, el cuadrante IV reúne a los municipios que son más rurales y que tienen un IDHm inferior a 0,7. La situación de los municipios del cuadrante IV es acorde con el imaginario convencional.

El punto que se ha de recalcar es que no existe una relación necesaria entre ruralidad y condiciones de vida. Es decir, el hecho de vivir en un municipio muy rural no implica siempre tener peor calidad de vida. Aun cuando Colombia tiene un significativo número de municipios en los que la ruralidad va acompañada de malas condiciones de vida, la presencia de municipios en el cuadrante II indica que es posible romper este círculo vicioso.

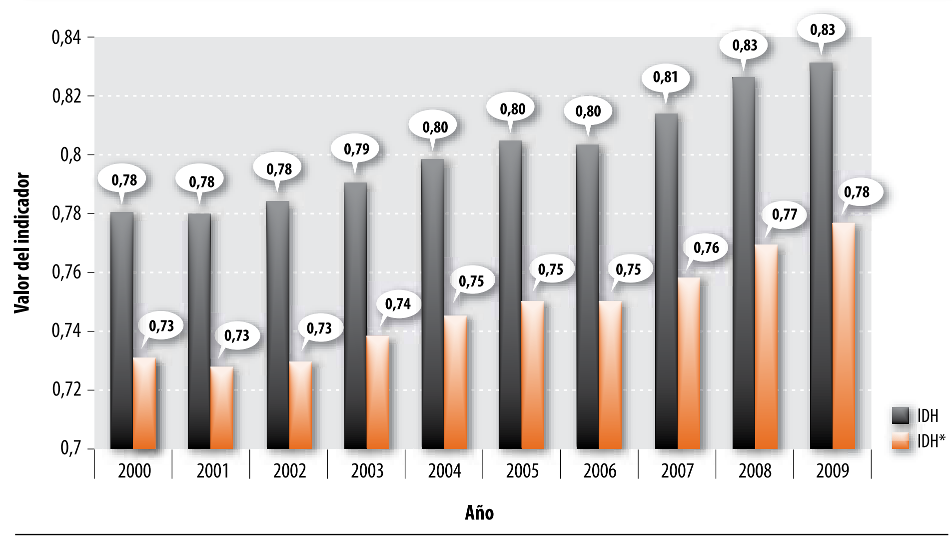
Fuente: elaboración INDH 2011.

* Es decir, un índice de ruralidad por debajo de 40 es el punto de separación, donde los municipios son más urbanos que rurales.

GRÁFICO 2.1



Evolución del IDH tradicional y del IDH* ajustado. 2000 -2009

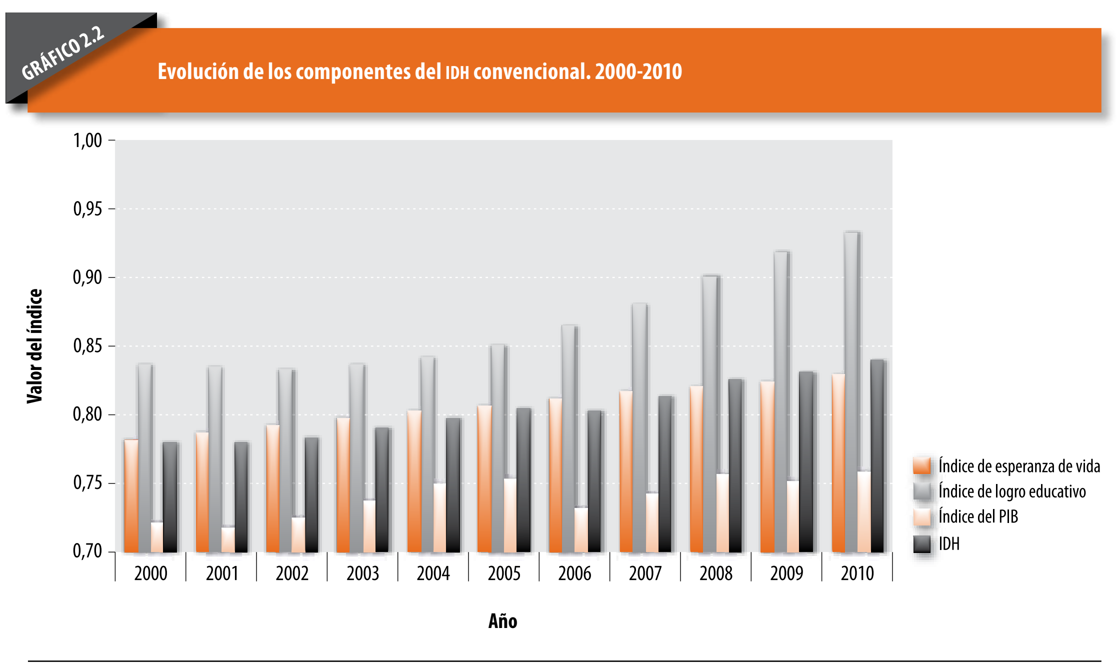


Fuente: cálculos INDH 2011.

Fotografía: César Baez.

GRÁFICO 2.2

Evolución de los componentes del IDH convencional. 2000-2010



Fuente: cálculos INDH 2011.

C. Condiciones de vida de los pobladores rurales

El Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (PNUD, 2008) destacó la forma como las ciudades pueden contribuir con este propósito. Ese Informe muestra que la aglomeración tiene condiciones intrínsecas que favorecen el desarrollo humano. Pero ello no significa que la vida en las ciudades sea necesariamente mejor que en el campo. Tampoco quiere decir que la calidad de vida de las grandes urbes sea independiente de lo que sucede en el campo. Aunque en Colombia, la aglomeración ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de las personas; en las grandes ciudades el ingreso promedio tiende a ser superior al de las pequeñas y al del campo, y los avances en la oferta de servicios básicos son notorios, con coberturas que superan el 95%.

En Colombia no hay equidad regional porque gradualmente se ha ido acentuando la separación entre las zonas urbanas y las rurales, y se ha ampliado la brecha entre las ciudades del país (Bonet y Meisel, 2007). En Bogotá la población y el ingreso crecen con mayor rapidez que en Medellín, Cali y Barranquilla. La grieta no solo tiene que ver con el ingreso, sino que también se expresa en otras variables (condiciones de vida, prestación de servicios públicos, acceso a la educación y a los servicios de salud, sistemas de transporte, niveles de necesidades básicas insatisfechas –NBI–, y diseño de mecanismos institucionales, entre otros) (recuadro 2.4).

1. La pobreza

La evolución que ha tenido la incidencia de la pobreza es una de las expresiones más claras de los desequilibrios regionales. Se destacan dos hechos significativos: por una parte, entre 2002 y 2009 la incidencia de la pobreza bajó de 53,7 a 45,5%. Es positivo que ello suceda, pero debe tenerse presente que el número absoluto de pobres continúa siendo muy alto (casi 20


Fotografía: Soraya Hoyos.

millones de personas) y, que la reducción de la pobreza para el conjunto de América Latina ha sido más significativa que en Colombia.

El otro hecho relevante es el aumento de la brecha entre las trece áreas metropolitanas y el resto: en 2002 era de 29 puntos, y en 2009 de 33,7 puntos, de manera que el ritmo de disminución de la pobreza en el resto ha sido considerablemente menor que en las trece áreas.

La distancia entre el resto y las trece áreas metropolitanas también se refleja en la evolución de la pobreza extrema (o indigencia). En el resto, la indigencia es más elevada que en las trece áreas metropolitanas. Una persona está en situación de pobreza extrema cuando no tiene recursos suficientes para adquirir una canasta de alimentos básicos y pasa hambre. En 2009, en el resto, el 29,1% de las personas estaban en el límite del hambre. En las trece áreas metropolitanas la incidencia de la indigencia era de 7,1% (DANE y DNP, 2009a y 2009b).

Si el desarrollo humano se entiende como libertad (Sen, 1999), las personas que ni siquiera pueden comprar una canasta de alimentos básicos no tienen posibilidades de ejercer su libertad. Gran parte de su actividad la dedican a resolver las necesidades más inmediatas. Las privaciones o carencias que padecen les impiden escoger el tipo de vida que consideran mejor. Peor aún, su escala de valores se reduce de tal manera que se contentan con muy poco (Elster, 1983). La tercera parte de las

El índice de ruralidad (IR) obliga a pensar el municipio como un todo con el territorio. Y a partir de allí, **las políticas sectoriales tienen que concebirse con una mirada territorial**. Usualmente lo rural se identifica con las actividades agropecuarias, pero este enfoque deja de lado la consideración de lo regional.

> *Continúa pág. 63*



RECUADRO 2.4

Desarrollo humano y condiciones de vida

Desde el punto de vista normativo, el Informe señala la conveniencia de que disminuyan las inequidades entre municipios y regiones. Puesto que los cambios no se presentan de un momento a otro, hay que preguntarse por lo que está sucediendo en el tiempo. El análisis dinámico es importante porque si los procesos conducen a la convergencia la situación es menos grave que cuando no lo hacen y las dinámicas son divergentes. La convergencia entre los municipios es otra forma de mirar la evolución de la equidad regional.

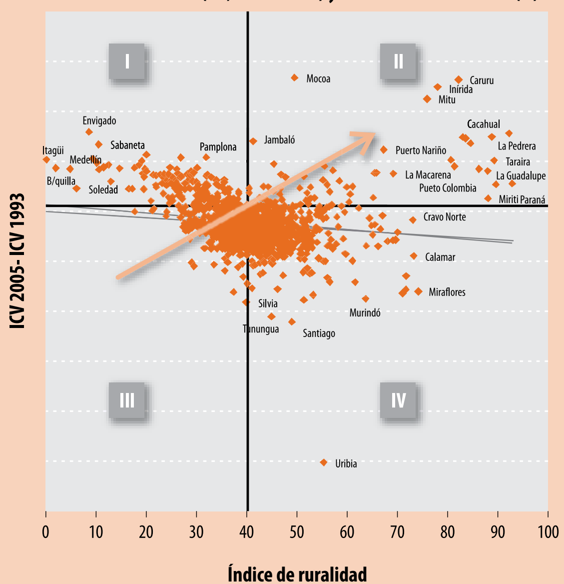
En el gráfico 2.4.1 se comparan los cambios que se han presentado en el índice de condiciones de vida (ICV)* entre los años censales (1993 y 2005) y el nivel de ruralidad (IR). Los cambios en el ICV se presentan en el eje vertical, y el IR en el eje horizontal.

El gráfico 2.4.1 ha sido concebido con este principio normativo: para que haya convergencia se requiere que el ICV evolucione más rápido en los municipios más rurales. Lo ideal es que en estos municipios las condiciones de vida mejoren rápidamente, de tal manera que "alcancen" a los municipios urbanos.

La flecha diagonal verde indica el sentido que deberían tener los puntos para que existiera convergencia. Tal y como se observa en el gráfico 2.4.1, esta no es la situación actual, así que la conclusión es clara: entre los municipios –en términos de condiciones de vida– no hay convergencia.

El gráfico 2.4.1 se ha dividido en cuadrantes. Los municipios más rurales están en los cuadrantes II y IV. La flecha de convergencia indica que solamente hay convergencia entre los municipios de los cuadrantes II y III. Los municipios que se encuentran en el cuadrante II están modificando sus condiciones de vida de forma acelerada, mientras que las condiciones de vida de los municipios del cuadrante III avanzan a ritmos lentos.

GRÁFICO 2.4.1 Relación entre el cambio en el índice de condiciones de vida (ICV, 1993-2005) y el índice de ruralidad (IR)



Fuente: INDH 2011.

Los cuadrantes I y IV van en la dirección contraria a la flecha de convergencia, así que la distancia entre estos municipios se está acentuando. Los municipios del cuadrante I cada vez se separan más de los municipios del cuadrante IV, así que el proceso no es convergente. Las diferencias en las condiciones de vida de estos municipios se están ampliando.

Fuente: elaboración INDH 2011.

* El índice de condiciones de vida es una medida que define el grado de vulnerabilidad de los individuos u hogares. Está compuesto por dimensiones como características de la vivienda, educación y composición del hogar, entre otras.

Viene de pág. 61 >

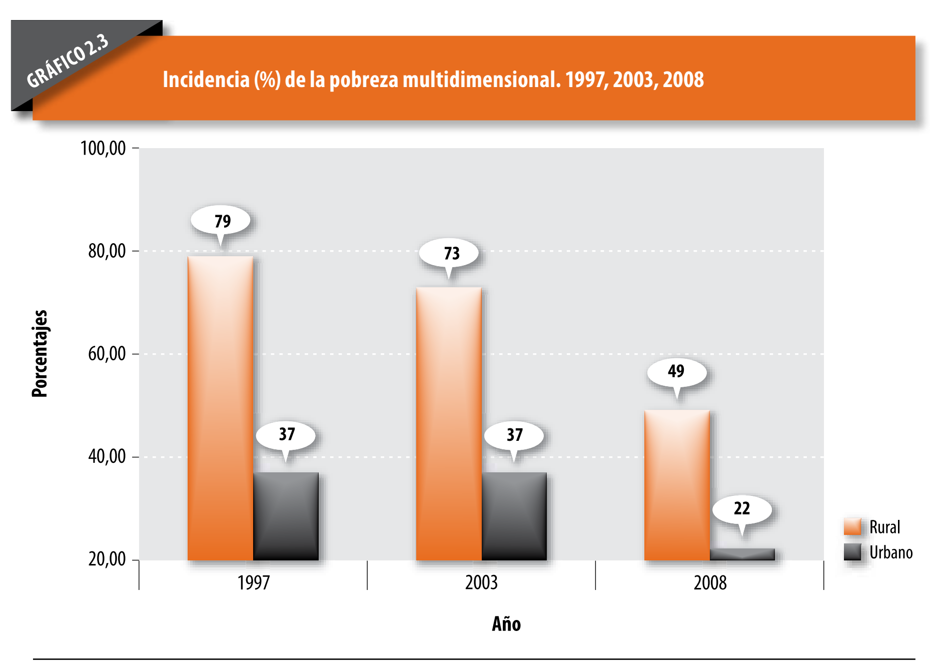
personas que habitan en el campo colombiano viven en condiciones de pobreza extrema. Esta situación es incompatible con el desarrollo como libertad (recuadro 2.5).

La aproximación a la pobreza mediante el ingreso (línea de pobreza o línea de indigencia) contempla una sola dimensión. Por esta razón Naciones Unidas (PNUD, 2010)[5] ha buscado mediciones alternativas –multidimensionales– de la pobreza. En Colombia el Departamento Nacional de Planeación (DNP) calcula una medida de pobreza multidimensional que incluye dieciséis variables (o carencias)[6]. El ejercicio se realizó para los años 1997, 2003 y 2008 (gráfico 2.3).

Uno de los problemas de la ruralidad colombiana ha sido **la falta de políticas gubernamentales que busquen de manera explícita el fortalecimiento** de polos de desarrollo regional.

Entre 1997 y 2008 la incidencia de la pobreza multidimensional se redujo de 44 a 26%. No solo ha disminuido el porcentaje de personas pobres, sino también el número absoluto de pobres. En 1997 había en el país 17 millones de pobres, y en 2008 la cifra era de 11,6 millones, según esta medida. Las diferencias entre las cabeceras municipales y el resto continúan siendo muy grandes, aunque las distancias han disminuido. En 1997, era pobre el 37% de la población de las cabeceras, y el 79% de los habitantes del resto. En 2008, los porcentajes respectivos bajaron a 22 y 49%[7].

GRÁFICO 2.3 **Incidencia (%) de la pobreza multidimensional. 1997, 2003, 2008**



Fuente: DNP, a partir de las encuestas de calidad de vida (ECV).

> *Continúa pág. 67*

5 Ver, además, Alkire y Foster, (2008) y Battiston et ál., (2009).

6 Las dieciséis carencias son: (1) logro educativo, (2) analfabetismo, (3) asistencia escolar, (4) rezago escolar, (5) atención integral de primera infancia, (6) trabajo infantil, (7) desempleo de larga duración,(8) aseguramiento, (9) acceso a servicios de salud dada una necesidad, (10) acceso a fuente de agua mejorada, (11) acceso a electricidad, (12) eliminación de excretas, (13) manejo de basuras, (14) pisos, (15) paredes exteriores, (16) hacinamiento crítico. Se considera pobre a la persona que tenga cinco de las dieciséis privaciones posibles.

7 Si la frontera entre pobres y no pobres estuviera determinada por cuatro carencias, en 2008 el porcentaje de pobreza sería 42%, más cercano al 46%.

RECUADRO 2.5

Las brechas urbano rurales en los objetivos del milenio

En el año 2000 en desarrollo de la Cumbre del Milenio en el año 2000 en Naciones Unidas, 189 naciones, entre ellas Colombia, se comprometieron con los ocho Objetivos del Milenio (ODM): (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) garantizar la educación básica universal; (3) promover la equidad de género y la autonomía de las mujeres; (4) reducir la mortalidad infantil; (5) mejorar la salud materna; (6) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; (7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y (8) promover una asociación mundial para el desarrollo.

Se definieron 18 metas y 48 indicadores que cada país adaptó a su contexto y realidad local. En Colombia, mediante el documento Conpes 091 de 2005, se concretaron 57 metas e indicadores ODM para ser alcanzados al año 2015.

Aunque hay avances importantes, subsisten enormes brechas que impiden el acceso de toda la población, a las mismas oportunidades. Son brechas entre ricos y pobres, pero también entre regiones y entre el campo y la ciudad. Con razón se habla de una Colombia pujante, moderna y urbana que puede compararse con países desarrollados, y otra pobre, rural, atrasada, característica de sociedades feudales.

A más ruralidad, mayores rezagos

Al desagregar las cifras, según tres categorías de conglomerados (centros urbanos, centros intermedios y municipios de alta ruralidad), definidas a partir del índice de ruralidad construido por el INDH 2011, se evidencian las brechas urbano rurales en relación con los ODM (cuadro 2.5.1).

De acuerdo con las categorías se calculó un indicador trazador para cada ODM, según los 57 indicadores definidos en el documento Conpes 091. Los resultados muestran una relación inversa entre el índice de ruralidad (IR) y los avances en los ODM: a mayor ruralidad, mayores rezagos, con excepción de los de violencia contra las mujeres y mortalidad por SIDA.

CUADRO 2.5.1 Los ODM por grupos de municipios según el índice de ruralidad

Categorías		Personas en pobreza por NBI (total)	Tasa de cobertura bruta en educación media. 2009	Tasa de violencia de pareja contra la mujer por 10.000 mujeres	Mortalidad en menores de 5 años por 1000 nacidos vivos 2008	Atención institucional del parto 2008	Tasa de mortalidad por VIH/SIDA por 100.000 habitantes	Hogares en déficit cualitativo 2005
Centros urbanos	Promedio	33,42	74,39	17,23	17,39	91%	3,62	35,12
Centros intermedios	Promedio	50,14	58,10	10,62	21,07	85%	1,94	54,21
Municipios de alta ruralidad	Promedio	74,66	27,52	9,03	39,09	72%	2,57	61,85

Fuente: cálculos PNUD, proyecto ODML con base en cifras oficiales.

Pobreza

Las cifras de NBI (indicador trazador del ODM 1) muestran que en los centros urbanos, en promedio, la pobreza es 2,3 veces menor que en municipios de alta ruralidad, debido a que en estos últimos persisten amplias diferencias en las condiciones de las viviendas, en el acceso y disponibilidad de servicios públicos, en la baja escolaridad y en las escasas posibilidades de generación de ingresos y empleo dignos y permanentes.

Educación

Respecto al ODM 2, las tasas de cobertura bruta en educación media en los municipios de alta ruralidad son 2,7 veces menores que en los centros urbanos. Las largas distancias que aún recorren niños, niñas y adolescentes para llegar a las escuelas y el costo de oportunidad de ingresar o permanecer en el sistema educativo comparado con el de trabajar, gravitan sobre la deserción en secundaria que, según la teoría del capital humano, perpetúa los círculos de pobreza.

Violencia contra las mujeres

El indicador trazador del ODM 3 muestra menor incidencia de la violencia contra las mujeres, en la medida en que va aumentando la ruralidad. Este resultado, sin embargo, debe ser tomado con precaución: los patrones culturales derivados del machismo y el desconocimiento de las capacidades de las mujeres se arraigan más en las poblaciones rurales que en las urbanas. Las cifras pueden estar subestimadas debido, entre otros factores, a la falta de acceso a la información por parte de las mujeres rurales, a la escasa o nula posibilidad de registrar los hechos violentos y a la inexistencia de garantías de protección, cuando estos eventualmente son denunciados.

Mortalidad en menores de 5 años

Las cifras de la mortalidad en menores de 5 años (indicador trazador del ODM 4) muestran que en municipios de alta ruralidad los niños se mueren 2,4 veces más que en los centros urbanos. Los costos de las atenciones y servicios prenatales se multiplican cuando se trata de llegar a las gestantes ubicadas en zonas rurales dispersas, como sucede con la búsqueda activa de menores de 5 años para completar los esquemas de vacunación.

Las dificultades de acceso a agua potable, el desconocimiento sobre el manejo de enfermedades prevalentes en la primera infancia para su pronta remisión a servicios de salud y las distancias entre los lugares de residencia y los centros de asistencia médica, profundizan la problemática en la zona rural. Esto incide en los resultados del índice de supervivencia propuesto en el cálculo del índice de desarrollo humano municipal (IDHm).

Atención institucional del parto

Una situación similar se observa en la atención institucional del parto (ODM 5). En los municipios de alta ruralidad este promedio es inferior en 19 puntos porcentuales frente al que se registra en los centros urbanos, lo cual muy posiblemente incide en mayores tasas de mortalidad de las gestantes y de los recién nacidos. Ante la dificultad de traslado de las gestantes hacia los servicios de atención del parto, y en algunos casos por desinformación, se siguen presentando partos en la casa o en lugares inadecuados y atendidos por personas no calificadas.

Mortalidad por VIH/SIDA

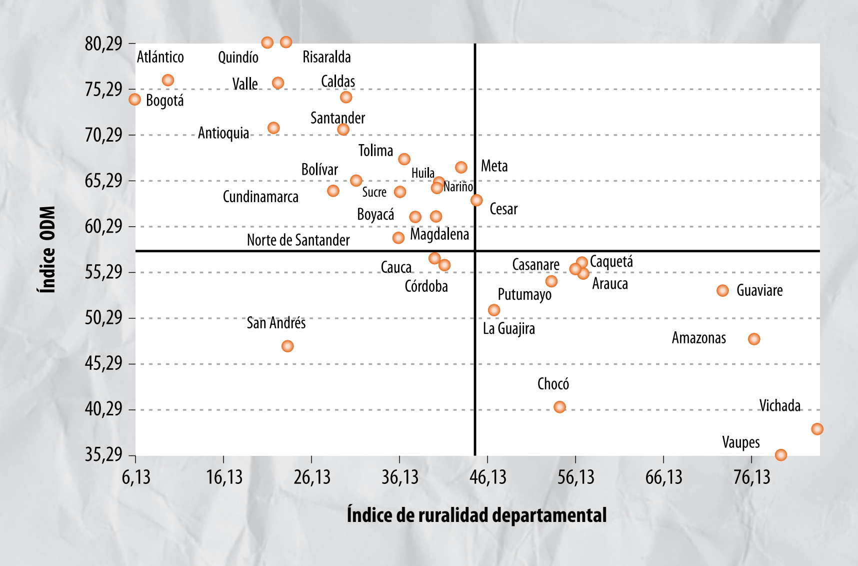
La mortalidad por VIH/SIDA (indicador trazador del ODM 6) es considerablemente baja en los municipios con alta concentración de población rural. Sin embargo, aumenta su incidencia en las regiones donde hay presencia de trabajadores agrícolas itinerantes y en regiones mineras y de megaproyectos.

Hasta ahora la epidemia se considera fundamentalmente urbana por tres factores principales: (a) el estigma, la discriminación y la vulneración de derechos en una persona eventualmente seropositiva por VIH es más fuerte en un municipio pequeño que en uno grande o en una ciudad, lo cual lleva a la persona a abandonar el municipio antes de dar a conocer su situación serológica; (b) la atención de las patologías de alto costo como el VIH y los servicios de salud requeridos son considerablemente mejores en servicios de salud, con niveles altos de complejidad, que solo se encuentran en los centros urbanos; y (c) el VIH/SIDA en Colombia es una epidemia concentrada, es decir, mantiene prevalencias superiores al 5% en grupos de riesgo (hombres que tienen sexo con hombres, usuarios de drogas intravenosas o trabajadores sexuales) y no superiores al 1% en mujeres gestantes.

>>>

>>>

GRÁFICO 2.5.1 Índice de ruralidad *vs.* índice de avance de los ODM departamental



Fuente: cálculos PNUD, proyecto ODML con base en cifras oficiales y en el índice de ruralidad del IDH.

Calidad de las viviendas y saneamiento básico

En relación con el ODM 7, la situación de los municipios de alta ruralidad es similar a la descrita para los ODM 1, 2, 4 y 5. El déficit cualitativo de vivienda es elevado y presenta una brecha considerable frente al observado en los centros urbanos; lo mismo acontece con las coberturas de acueducto y alcantarillado. En las zonas rurales se evidencian graves deficiencias en la calidad de los materiales de las viviendas (techos, paredes y pisos), en la disposición final de excretas, en el hacinamiento y en el acceso a servicios públicos, especialmente de agua potable.

Índice de ruralidad y avance de los ODM departamental

Las conclusiones anteriores se han obtenido luego del análisis municipal diferenciado por conglomerado. Sin embargo, las mismas conclusiones se observan en el nivel departamental al cruzar el índice de ruralidad, calculado por el INDH 2011, y el índice de avance de los ODM departamental, calculado por el proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo Local (ODML) del PNUD.

El gráfico 2.5.1 y su línea de tendencia, la cual presenta un buen grado de ajuste (70%), muestra la relación inversa que existe entre la ruralidad y el avance sobre los ODM en los departamentos: a mayor ruralidad, menor avance. Se destacan los rezagos frente a los ODM en departamentos de alta ruralidad como Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Chocó, Guaviare, La Guajira, Putumayo, Vaupés y Vichada.

Si bien el país transita hacia la urbanización y los departamentos que se muestran en el cuadrante inferior derecho del gráfico 2.5.1 son los que menor población concentran, desde la perspectiva propuesta por el paradigma del desarrollo humano, bajo ninguna circunstancia, ni las personas ni estos territorios deben ser excluidos de políticas que busquen igualar sus posibilidades y capacidades con las que tienen los pobladores de departamentos o municipios de mayor población urbana.

Los resultados anteriores son una evidencia clara de los retos que enfrenta el país para equiparar las condiciones y las oportunidades de desarrollo entre las zonas urbanas y las rurales, para lo cual se requiere especial incidencia y focalización de los programas y políticas de desarrollo en las zonas rurales.

Equipo proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo Local
PNUD Colombia

Fotografía: Emiro Marín Carvajal.

Viene de pág. 63 >

2. La vulnerabilidad

La vulnerabilidad es el grado de susceptibilidad que tienen los bienes, individuos y grupos humanos de ser afectados por una amenaza. El INDH 2011 hace una propuesta para estimar niveles de vulnerabilidad por municipio, en función de seis dimensiones: (a) violencia (homicidios, asesinatos políticos, masacres); (b) capacidad económica (ingresos del municipio y concentración de la propiedad); (c) institucionalidad (desempeño fiscal y capacidad administrativa); (d) capital humano (analfabetismo, población en edad de trabajar, población económicamente activa); (e) ambiente (índice de vulnerabilidad ambiental del PNUD-Colombia); (f) demografía (hogares con jefatura femenina, con niños menores de 5 años y con adultos mayores de 65) (anexo C).

El gráfico 2.4 compara la situación de vulnerabilidad de los municipios más y menos rurales. En todos los casos, la situación es mejor en los municipios menos rurales. La brecha más significativa se da en el componente ambiental. El índice de vulnerabilidad permite confirmar, por otro camino, la inequidad que existe entre los municipios.



Si el desarrollo humano se entiende como libertad, las personas que ni siquiera pueden comprar una canasta de alimentos básicos no tienen posibilidades de ejercer su libertad. **Peor aún, su escala de valores se reduce de tal manera que se contentan con muy poco.** La tercera parte de las personas que habitan en el campo colombiano viven en condiciones de pobreza extrema.

D. La distribución de la población incide en el desarrollo humano

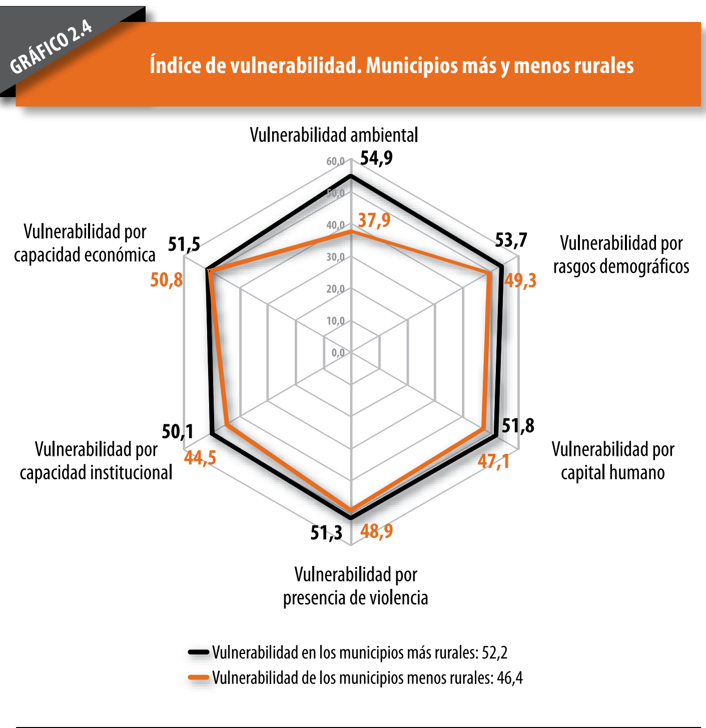
La transición demográfica y la urbanización modificaron los patrones de ocupación del territorio. A diferencia de hace apenas cincuenta años, hoy en día más gente vive en los centros

urbanos que en las áreas rurales. No obstante, alrededor de la tercera parte de la población del país y la mayoría de su territorio físico están bajo condiciones de ruralidad. Para bien o para mal, los habitantes urbanos deben reconocer que el bienestar de la sociedad está estrechamente vinculado a la calidad de vida de esa tercera parte de la población, tanto como a la sostenibilidad de los recursos naturales.

Los indicadores sociales y de desarrollo humano aquí presentados muestran que en el mediano plazo la situación de la gente ha mejorado, pero el punto está en que dicha mejoría se refleja de manera muy diferenciada dependiendo del lugar en donde se habite. La brecha entre el campo y la ciudad ha aumentado, y ello no favorece el desarrollo humano. Ya se dijo que hay una clara relación entre mayor desigualdad y menor desarrollo humano y, en este caso, la desigualdad del ingreso y de la propiedad parece haber sido determinante en el moderado crecimiento de los indicadores de bienestar y desarrollo humano.

GRÁFICO 2.4

Índice de vulnerabilidad. Municipios más y menos rurales



Fuente: cálculos INDH 2011.

Referencias bibliográficas

Alkire, Sabina; Foster, James. 2008. Counting and multidimensional poverty measurement, *Ophi Working Paper Series* (7). Oxford. (Reproducido como: Recuento y medición multidimensional de la pobreza. *Ophi Working Paper Series* (7). Oxford).

Battiston, Diego; Cruces, Guillermo; López Calva, Luis; Lugo, María; Santos, María. 2009. Income and beyond: multidimensional poverty in six Latin American countries. *Ophi Working Paper,* (17). Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI).

Berry, Albert. 2002. ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Economía Institucional,* 4 (5). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Bonet, Jaime; Meisel, Adolfo. 2007. Polarización del ingreso per cápita departamental en Colombia, 1975-2000. *Ensayos sobre política económica,* 25 (54), junio.

De Ferranti, David; Perry, Guillermo; Foster, William; Lederman, Daniel; Valdes, Alberto. 2005. *Beyond the city: the rural contribution to development.* Washington: World Bank.

Departamento Nacional de Estadística (DANE) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2009a. Resultados Fase 1. Empalme de las series de mercado laboral, pobreza y desigualdad (2002-2008). Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep). Resumen ejecutivo. Bogotá: DANE, DNP, Mesep.

Departamento Nacional de Estadística (DANE) y Departamento Nacional de Planeación (DNP) 2009b. Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad. Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (Mesep). Bogotá: rueda de prensa (power point), DANE, DNP. 30 de mayo.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2010. *Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Bases del plan nacional de desarrollo 2010-2014.

Elster, Jon. 1983. *Uvas amargas. Sobre la subversión de la racionalidad.* Barcelona: Ediciones Península.

Krugman, Paul. 1991a. *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch. [1992].

Krugman, Paul. 1991b. Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99 (3), junio.

Krugman, Paul. 1998. Space: the final frontier. *Journal of Economic Perspectives*, 12 (2).

Marshall, Alfred. 1920. *Principles of economics. An Introductory Volume* (eighth edition). Londres: MacMillan. [1956].

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá* 2008. Bogotá: PNUD, IDHB.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano 2010.* (Edición del Vigésimo Aniversario). Nueva York: PNUD.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom.* Nueva York: Alfred Knopf.

Bibliografía de consulta

Banco de la Republica. 2008. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. Bogotá: Banco de la República, marzo.

Comisión Económica para América Latina (Cepal). 2009. Panorama social de América Latina. Santiago: Cepal.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2008. *De la asistencia a la promoción social. Hacia un sistema de promoción social*, (35). Bogotá: SISD, DNP.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003. *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Bogotá: PNUD, INDH.

Rubiano, Norma. 2010. Dinámica demográfica en la ruralidad colombiana. ¡Porque 10.000.000 de colombianos cuentan! (mimeografía). Bogotá: PNUD.

Sala-I-Martin, Xavier. 1994. *Apuntes de crecimiento económico*. Barcelona: Antoni Bosch.

Stiglitz, Joseph; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean-Paul. 2010. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. París: IEP.

Wilches-Chaux, Gustavo. 2008. Enfoque y metodología para la evaluación y armonización de las políticas de erradicación de pobreza, cambio climático y política hídrica nacional, (mimeografía). Bogotá: PNUD.



La problemática

Fotografía: cortesía Defensoría del Pueblo

2011
Informe Nacional de Desarrollo Humano

Sumario



Ocupación y uso
del territorio

Agradecimientos
al consultor
Darío Fajardo

Contra los tala bosques,
contra los arma guerras,
contra los caza patos,
contra los baja nota.

Suena otra canción protesta,
pero no la llamen terrorista,
no es que sea antipatriota,
es que trae otro punto de vista.

Contra los fumiga parques,
contra los rompe ozono,
contra los rascacielos,
contra los mala vibra.

Aterciopelados
Canción protesta
2006

3
Capítulo



n este capítulo se hace una aproximación a la problemática generada por la ocupación económica y social del territorio.

Nuevos frentes de colonización acompañados por la incursión de proyectos de desarrollo continúan presionando la frontera agropecuaria del país. Este enorme cúmulo de actividades ocasiona conflictos de uso en las áreas rurales y promete constituirse en una fuente potencial de desequilibrios en el territorio rural y de nuevos conflictos en el corto plazo si no se adoptan políticas de ordenamiento territorial.

La ocupación del territorio, emprendida por los nacionales y sus instituciones públicas y privadas, con sus desafueros de deforestación y "civilización" de la montaña, vías, intervención indiscriminada de las laderas y de las zonas de vida húmeda y muy húmeda, el agotamiento de las ciénagas y de las zonas de retiro y anegamiento fluvial de las distintas cuencas, junto con las variaciones y el cambio climático y el fenómeno de "la Niña" contribuyeron a profundizar la tragedia invernal del año 2010.

A. Distribución geográfica del territorio: peligran zonas de reserva forestal

Buena parte del territorio colombiano se encuentra distribuido en zonas de reserva forestal, parques nacionales naturales y áreas de propiedad colectiva reconocidas a comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas. Las mismas están desplegadas a lo largo de la geografía nacional con diferentes grados de superposición y coincidencia[1]. Las zonas de reserva (Ley 2 de 1959) constituyen el 44,7% del área total del país; las de propiedad colectiva indígena representan el 25,2%; las áreas destinadas a los parques nacionales naturales corresponden al 11% y los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas cuentan con un poco menos del 5% de la superficie continental.



Fotografía: cortesía Acnur.

1 Se observan algunas superposiciones entre tierras de resguardos indígenas en zonas de comunidades afrocolombianas, especialmente en el Chocó biogeográfico. Esta misma situación también se presenta entre las zonas de reserva forestal y los territorios colectivos de propiedad indígena y de población afrocolombiana.

Esta distribución geográfica de la superficie nacional permite inferir que las áreas mantenidas por el Estado como reserva forestal con fines de conservación y los territorios de propiedad colectiva han sido extraídas del mercado para explotarlas en condiciones diferentes a las impuestas por el modelo de desarrollo prevaleciente.

Resulta paradójico que el Estado, habiendo adoptado la decisión de contar con grandes extensiones de reserva forestal y de uso colectivo, no posea suficientes instrumentos de política e instituciones capaces de regularlas, orientar el uso de algunos recursos y evitar que la explotación de los del subsuelo destruyan el medio ambiente, sean campo propicio para el irrespeto de los derechos de las comunidades, se presten para actividades ilegales y estimulen la avidez de renta por actores nacionales y extranjeros. Sigue siendo válida la aseveración de que Colombia tiene más territorio que Estado.

El proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada por la violencia (PPTP), iniciativa de Acción Social, estimó que en 2009 cerca de 2,9 millones de personas ocupaban áreas de reserva en aplicación de la Ley 2.ª de 1959, y reclamaban del Estado derechos como acceso al crédito, asistencia técnica, justicia, educación y salud (Acción Social, 2009). Por esta razón, la ley requiere de una profunda revisión para promover un ordenamiento del territorio capaz de extraer de las zonas de reserva predios que hoy se encuentran ocupados y explotados.



Nuevos frentes de colonización acompañados por la incursión de proyectos de desarrollo continúan presionando la frontera agropecuaria del país. **Este enorme cúmulo de actividades ocasiona conflictos de uso en las áreas rurales** y promete constituirse en una fuente potencial de desequilibrios en el territorio rural y de nuevos conflictos en el corto plazo si no se adoptan políticas de ordenamiento territorial.

La revisión de esta ley implica también reubicar poblaciones, mantener la actual política de incentivos a la reforestación comercial y revisar la reglamentación, y en particular los gravámenes para la explotación de los bosques nativos, que mantienen costos muy bajos (el permiso actual para una extracción de bosques cuesta solo 25.000 pesos).

B. Actividades económicas y productivas: predominio de la ganadería sobre la agricultura

Una población diversa y multicultural se ubica en el territorio y se relaciona con los recursos y los sistemas productivos de acuerdo con sus propias voluntades y lógicas, sus historias, y proyectos de vida. Pero otras veces participan obligados por parte de actores armados o grupos ilegales que desconocen sus derechos y la libertad para moverse en el territorio. Unos están diseminados, como los campesinos, los propietarios de tierras, los empresarios y los prestadores de servicios; otros están más delimitados por territorios, como los indígenas y las comunidades afrocolombianas. Entre ellos existen conflictos, no solo por los espacios que ocupan y el acceso a los recursos, sino también por sus lógicas diferenciadas en el manejo de los recursos, lo cual da lugar a conflictos de uso del suelo.

1. Agricultura: potencial productivo en ciernes

La agricultura en Colombia ha sido una de las principales actividades económicas que ha acompañado las diferentes corrientes de colonización en el país y constituye un verdadero



mosaico tropical. Desde el siglo XIX las áreas bajas fueron ocupadas por cultivos como el tabaco, y posteriormente las zonas de ladera vieron emerger el café que se expandió desde el oriente del país en Norte de Santander hasta ocupar las áreas del occidente denominadas como el "Eje Cafetero", donde encontró las mejores condiciones agroecológicas para su crecimiento. Después el café ha migrado a otras regiones del sur del país, Cauca, Huila, Nariño y la Sierra Nevada de Santa Marta donde se explota en pequeñas parcelas con marcas de origen y nichos de mercado que valorizan el trabajo campesino.

Simultáneo con el poblamiento cafetero desde finales del siglo XIX, el Valle del Cauca vivió el inicio, desarrollo y consolidación de la caña de azúcar. Allí entre los años 1950 y mediados de los años 1990, fueron muy importantes los cultivos de granos como la soya, el ajonjolí, el sorgo y el maíz, además del algodón. Estos cultivos transitorios fueron, de igual manera, protagonistas en la colonización y desarrollo de los años 1960 en los valles de Tolima y Huila, hasta su declive en la década de 1990, excepción hecha del arroz, que se fue ubicando en Córdoba y Cesar desde los años 1970, para terminar instalándose de manera amplia y notoria en el piedemonte llanero y en Casanare.

El algodón, además de serlo en Tolima, fue pionero en la civilización agraria del departamento de Cesar en los años 1970, de Córdoba y Meta. Surgió un ejército de recolectores migrantes, que entre café y algodón le daban la "vuelta a Colombia"; este proceso ya no forma parte de la dinámica agraria del país, pues el paisaje agrario cambió.

A los cultivos transitorios en tierras cálidas y bajas se agrega el poblamiento de las zonas andinas altas con la papa como cultivo líder (Cundinamarca, Boyacá, altiplano del Oriente antioqueño y Nariño), que sumado al asocio y rotación de la colonización antioqueña –papa, maíz y fríjol–, establecieron con la rotación de pastos, la forma "clásica" para cultivar los suelos, hasta los monocultivos de la actualidad. Estas mismas zonas registran los cultivos de hortalizas en nichos especializados (cebolla en Aquitania y Pereira, legumbres en Santuario, etcétera) y dan cabida a cerca de 10.000 hectáreas de flores de corte bajo invernadero, en la Sabana de Bogotá, Oriente antioqueño y un poco en el Eje Cafetero.

Las laderas cálidas, donde no se daban el café y el asocio café-plátano, fueron colonizadas en toda la geografía nacional por la caña panelera, cultivo clásico de minifundio y "aparcería" hasta bien entrados los años 1970, y hoy con un importante número de hectáreas, se le suman a ella los frutales nativos con intentos de convertirlos en cultivos especializados.

En el recuento de cultivos permanentes se destacan el banano y la palma de aceite; aquel, clásico en las bananeras del Magdalena al inicio del siglo XX, mudadas luego a Urabá desde 1960 y allí con una importante ampliación a plátano (cerca de 100.000 hectáreas). La palma africana comenzó un deambular por todo el país: Caquetá, Tumaco, Urabá, Valle, para terminar como cultivo clave en el bajo y medio Magdalena y en el oriente del país.

Colombia ha logrado entonces establecer un verdadero mosaico productivo aprovechando la diversidad climática que le ofrece el trópico y su configuración geográfica de valles y vertientes. Ello le permite tener durante todo el año una oferta de productos diversos en el mercado para una canasta de consumo multivariada.

El gráfico 3.1 sintetiza la estructura productiva actual. En el año 2009, la superficie agrícola del país ascendió a 4,1 millones de hectáreas, un poco más de la mitad se dedicó a siembra de cultivos transitorios y la otra al establecimiento de cultivos de carácter permanente con una tendencia creciente. La producción agrícola alcanzó las 24,1 millones de toneladas, de las cuales el 60% correspondió a la producción agrícola permanente y el 40% restante a volúmenes de productos de cultivos de ciclo corto.

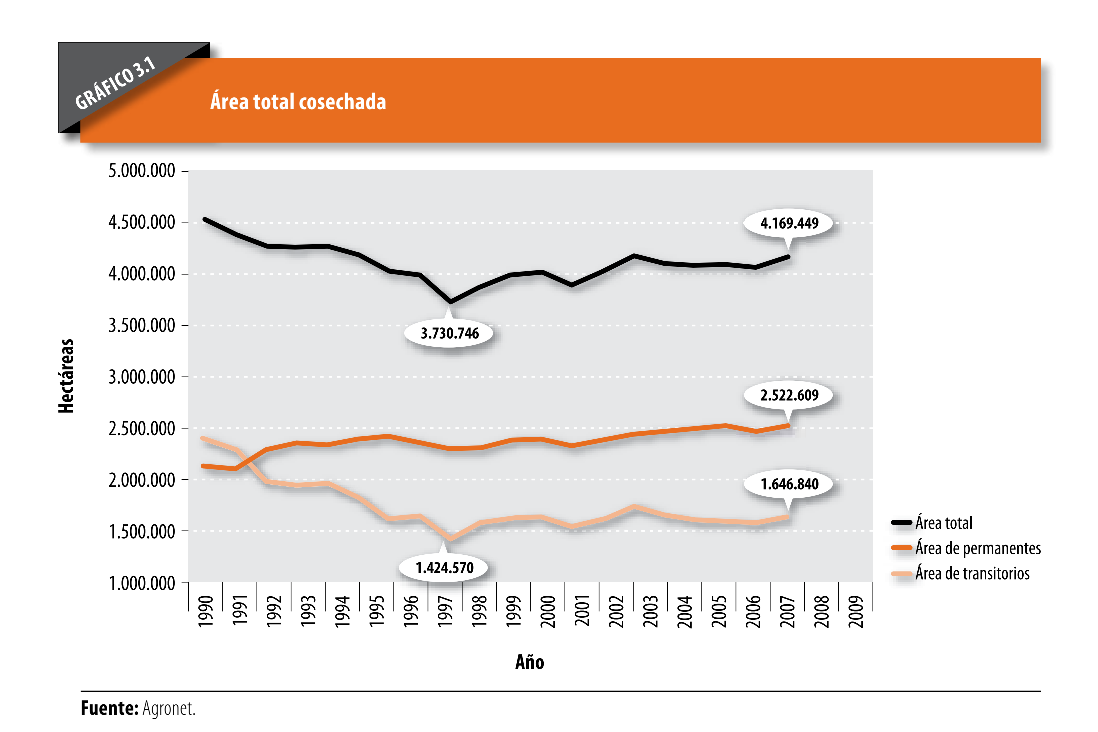
El avance de los cultivos permanentes muestra que los agricultores con mayor capacidad de inversión se han ido trasladando a productos tropicales con mayores ventajas comparativas. Si bien esta tendencia es favorable para una mayor estabilidad en el crecimiento del sector y la generación de empleos permanentes con acceso a seguridad social y otros beneficios, el país no debe descuidar cultivos transitorios de importancia en su canasta alimentaria como maíz, arroz, fríjol, hortalizas, y algunos frutales y tubérculos. La seguridad alimentaria es un asunto de conveniencia nacional que merece tenerse en cuenta en los estímulos a la producción nacional, y que además fortalece la pequeña y la mediana propiedad.

De acuerdo con información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para el año 2009 en la estructura productiva se identifica un fenómeno de gran subutilización de la tierra apta para el desarrollo de cultivos. En efecto, la superficie dedicada a actividades agrícolas y silvoagrícolas asciende a 4,9 millones de hectáreas, aunque se estima que 21,5 millones cuentan con aptitud agrícola; es decir, solo el 22,7% de la superficie con vocación agrícola es utilizada para el establecimiento de cultivos. En tanto, lo contrario sucede con la actividad ganadera que dedica 39,2 millones de hectáreas para mantener el hato, mientras que solo el 53,8% del área utilizada cuenta con aptitud para desarrollar esta actividad.

La subutilización de los suelos en agricultura y su sobreutilización en ganadería son fenómenos indicativos del uso inadecuado del suelo (conflictos de uso) que introducen factores de ineficiencia económica y social, y que además originan conflictos por la tierra, pues la ganadería concentra de manera extensiva suelos aptos para la agricultura, cerrando posibilidades y opciones para la pequeña y mediana propiedad. Colombia es uno de los pocos países de América Latina, además de Brasil, que dispone aún de tierras para expandir la producción agrícola de manera significativa, y por tanto tiene allí un potencial productivo y de generación de empleo que necesita planificar para aprovechar mejor. Y esa utilización también requiere la regulación de la compra de tierras por el capital extranjero y la delimitación de la frontera agropecuaria para no destruir más recursos y ordenar su utilización.

GRÁFICO 3.1

Área total cosechada



Fuente: Agronet.

2. Ganadería: la paradoja del uso extensivo de la tierra

Colombia ha presentado un proceso de "ganaderización" del sector rural, entendido como una expansión permanente de la ganadería bovina en la frontera agropecuaria y un uso extensivo del suelo en esa actividad. La información aportada por la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) para el año 2008 indica que, en 25 de 30 departamentos, más del 50% de la frontera agropecuaria está utilizada en pastos, y que en 16 de ellos más del 70% del suelo lo está en ganadería. El fenómeno de la ganadería extensiva es histórico y de alguna manera cultural, y ha sido estimulado por las políticas públicas y el mercado, al permitir que la tierra se considere todavía como un bien especulativo que se acumula para obtener rentas institucionales (valorización) sin mayor esfuerzo productivo. Por otra parte, la baja tributación predial ha estimulado la inversión en tierras y su uso en actividades extensivas y de bajo valor de la producción como la ganadería de uso extensivo del suelo.

Según el IGAC, la tierra apta para actividades ganaderas y silvopastoriles asciende a 21,1 millones de hectáreas, y hoy se usan 39,2 millones (incluyendo malezas y rastrojos); o sea que sería necesario liberar como mínimo un total de 10,6 si se considera solo lo utilizado realmente en ganadería, que son 31,6 millones. Una cifra más realista indicaría que la tierra con vocación netamente pecuaria, que es de 15 millones, se compararía con las 31,6 millones utilizadas. Es decir, la liberación de tierras para agricultura y actividades forestales alcanzaría a cerca de 15 millones de hectáreas, ya que el uso en actividades silvopastoriles es prácticamente marginal.

El país tenía en 2009 unas 27,4 millones de cabezas de ganado bovino en las 31,6 millones de hectáreas, con lo cual el promedio de cabezas de ganado por hectárea es de 0,86. Ello es diferenciado en las regiones y según el tipo de ganadería, cuya distribución por departamentos se refleja en el gráfico 3.2.

El uso extensivo de la ganadería es un problema nacional que afecta las posibilidades del desarrollo humano y rural, en términos de generación de empleo, ingresos, conservación y manejo adecuado del medio ambiente y los recursos naturales. También en posibilidades del Estado de obtener mayores ingresos por tributación de la actividad agropecuaria para la inversión en bienes públicos. Ello sin contar la incidencia en la vida nacional y regional del poder político derivado de esa estructura y sus consecuencias para el desarrollo, en la medida en que busca mantener el statu quo en la sociedad rural y en la estructura de la propiedad.

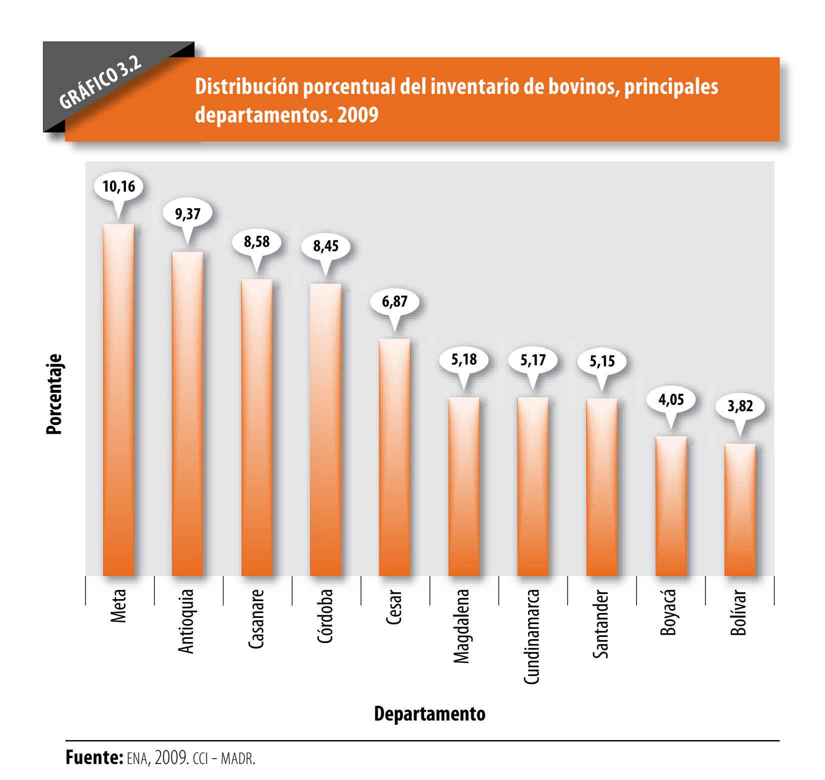
La información examinada deja entrever que en los departamentos donde la ganadería es más predominante están prácticamente por desaparecer los pocos bosques existentes en la frontera agropecuaria de uso privado (excluyendo zonas de reserva forestal, parques, áreas protegidas y áreas boscosas en manos de indígenas y comunidades negras).



La distribución geográfica de la superficie nacional permite inferir que las áreas mantenidas por el Estado como reserva forestal con fines de conservación y **los territorios de propiedad colectiva han sido extraídas del mercado para explotarlas en condiciones diferentes** a las impuestas por el modelo de desarrollo prevaleciente.

2.1 Otras actividades pecuarias: ¿sectores de optimismo?

La actividad pecuaria no se centra solo en la ganadería bovina, existe además una inversión importante en la avicultura, en especial en carne de pollo, con una significativa capacidad de generar eslabonamientos agroindustriales y una fuente de generación de empleo, especialmente



Fuente: ENA, 2009. CCI – MADR.



Colombia ha presentado un proceso de **"ganaderización" del sector rural, entendido como una expansión permanente de la ganadería bovina en la frontera agropecuaria y un uso extensivo del suelo en esa actividad.** La información aportada por la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) para el año 2008 indica que, en 25 de 30 departamentos, más del 50% de la frontera agropecuaria está utilizada en pastos, y que en 16 de ellos más del 70% del suelo lo está en ganadería.

a partir de los años 1960 (Ruiz, 2007). La producción de carne de pollo, que aporta el 27,3% de la producción pecuaria total creció de manera sostenida durante la pasada década, y se concentra en cinco departamentos. De igual modo, la producción nacional de huevos creció 41,8% entre 2002 y 2009, y representa el 15,6% de la producción pecuaria nacional con los mismos signos de concentración en cinco departamentos.

No obstante su desarrollo y potencial productivo, la avicultura puede considerarse como actividad en riesgo ante la competencia internacional: por los "cuartos traseros" norteamericanos o por la productividad de Brasil, que tiene en su dupla de materias primas agrícolas maíz-soya el arma que no posee Colombia, que hoy depende en su totalidad de las importaciones de estos dos productos.

Por su parte la actividad porcícola y la piscicultura, se consolidaron a partir de la producción de economía campesina y artesanal. Posteriormente, estas actividades han logrado elevar sus estándares de producción y desarrollar cadenas de valor que han facilitado su integración al sector agroindustrial. La porcicultura se expandió 55% en la década pasada, pero solo aportó el 4,6% de la producción pecuaria del país, y aunque ha realizado importantes esfuerzos por mejorar su productividad, con la integración de la cadena productiva, su capacidad aún no ha sido suficiente para alcanzar elevados niveles de competitividad.

La producción de pescado y de otros productos del mar, como los camarones, aumentaron sus volúmenes de 20 a 113%, entre 2002 y 2009. Para este último año la producción piscícola sumó 61.635 toneladas y la camaronería 18.123. Ambas actividades alcanzaron a representar el 2,1% de la producción pecuaria total, pero tienen potenciales de crecimiento a la espera de inversiones. La pesca tiene muchas posibilidades si logra una utilización más técnica del potencial de espejos de agua existentes. Pero tiene riesgos por la falta de control y regulación en el manejo de las fuentes de agua y su contaminación, y por los impactos que puede causar la minería mal utilizada sobre los cauces de ríos y quebradas, y la amenaza sobre complejos acuícolas.

Un fenómeno notorio en el territorio ha sido el desplazamiento de la pesca artesanal de río y lagunas por cultivos industriales. En las cuencas de los ríos Magdalena, Cauca, San Jorge y Sinú, entre otros, la pesca ha disminuido a sus niveles más bajos por multitud de factores, entre ellos la contaminación de las fuentes de agua, la sedimentación y las malas prácticas de pesca. Grupos importantes de campesinos pobres combinan la agricultura con la pesca para subsistir, pero sus oportunidades se vienen reduciendo por los fenómenos anotados y los procesos de modernización de esas actividades. Hoy los impactos de las variaciones climáticas están destruyendo ecosistemas e inundando vastas extensiones de tierras, desbordando lagos y lagunas donde se desarrollan las especies pesqueras.

3. Bosques y desarrollo forestal: arrasamiento y subutilización

Desde el punto de vista de la explotación forestal, el bosque nativo de todos los pisos térmicos fue intervenido por doquier, y en especial por millones de hectáreas en pastos con un pálido "reemplazo" de escasas 350.000 hectáreas de eucaliptos y coníferas, desarrollos aislados de teca, pocos bosques nativos (nogal cafetero, ceibas y guayacanes). El país tiene también una

notoria subutilización del potencial forestal: utiliza hoy en explotaciones comerciales y bosques nativos dentro de la frontera agropecuaria un total de 7,4 millones de hectáreas, mientras el potencial estimado está entre 16 y 25 millones de hectáreas para explotaciones comerciales. No han sido suficientes los incentivos forestales para ampliar las inversiones en esta actividad que rinde frutos en el largo plazo y requiere de garantías para la recuperación de las inversiones.

La oferta de maderables representada por la extensa cobertura de bosque húmedo tropical con la que ha contado Colombia, en particular en las regiones de la Amazonia, Chocó biogeográfico y cinturones de bosque húmedo andino ha estimulado la extracción más que las plantaciones forestales. No obstante, la tala de cerca de 300.000 hectáreas anuales ha obligado a considerar la opción de su producción comercial dada la creciente escasez del recurso maderable. Esa tala indiscriminada de bosques causa una fuerte erosión de los suelos, ayuda a la sedimentación de los cauces de los ríos, lagunas y ciénagas, y facilita las inundaciones en zonas planas y derrumbes en las cordilleras que afectan la estructura vial y a los pobladores urbanos y rurales.

No han sido suficientes las entidades creadas para controlar la deforestación y el manejo de las cuencas hidrográficas, y la promoción de la reforestación. El problema no es solo de normas, también de conciencia sobre el valor estratégico de la conservación y adecuada explotación de los bosques, así como de carencia de acuerdos con las comunidades para esa labor. Y también los cultivos de coca, que se mueven permanentemente en toda la geografía, destruyen bosques y causan asimismo desastres como los presentados con las variaciones climáticas.

El escenario actual plantea un mejor porvenir para el potencial forestal existente. Así lo confirman las tendencias en el consumo mundial de madera, la realidad colombiana en la demanda y producción de pulpa y papel, tableros, estibas y embalajes, palancas para minas, madera estructural y vivienda, muebles listos para armar (RTA, por su sigla en inglés*, ready to assembly*), así como la protección ambiental. Es indispensable mantener y fortalecer los incentivos existentes a la reforestación comercial para que ese potencial pueda aprovecharse de manera


Fotografía: Simone Bruno.

adecuada con sus respectivas externalidades positivas (recuadro 3.1). Además, el país debería pensar en cómo desarrollar modelos de explotación forestal a mediana escala combinados con otras actividades que generen ingresos mientras se desarrollan las plantaciones de bosques, dando espacios a los pequeños y medianos empresarios en esos negocios.

4. Biocombustibles: alternativas en la encrucijada

La irrupción de la producción de materias primas para biocombustibles en el territorio nacional ha generado diversas preocupaciones por sus efectos ambientales, su relación con la seguridad alimentaria, los procesos de desplazamiento de pobladores y despojo de tierras, y la acentuación de la concentración de la propiedad rural. Estas inquietudes son relevantes en un sector rural caracterizado por innumerables conflictos y desequilibrios y deberían enfrentarse sin apasionamientos; más bien con reflexiones sobre cómo aprovechar nuevos potenciales de crecimiento sin conflictos y con oportunidades para todos.

Para la generación de combustibles de origen vegetal Colombia está impulsando dos frentes de producción: el etanol o alcohol carburante con base en la caña de azúcar que se está expandiendo hacia los Llanos Orientales, y el biodiésel fundamentado en el cultivo de la palma de aceite. La caña de azúcar ocupaba cerca de 193.423 hectáreas en 2009 y el 95,4% se produjo en los ingenios y plantas de producción del Valle. Por su parte, en palma de aceite Colombia contaba en 2009 con más de 360.537 hectáreas sembradas[2] distribuidas por zonas así: 37,6% en la oriental, 30,5% en la norte, 27,7% en la central y 4% en la occidental.

Aunque la palma es una plantación que requiere de grandes extensiones para ser productiva, no se puede afirmar categóricamente que tienda a concentrar la propiedad rural. El Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) cotejó, para 2007, las áreas sembradas y los índices de concentración de la propiedad rural (tierras y propietarios) y halló que si bien existe una relación positiva entre las dos variables, esta asociación es débil y estadísticamente poco significativa[3].

El INDH también realizó el ejercicio de correlacionar la variación de los índices de Gini de tierra y propietarios, y el crecimiento del área sembrada por municipio. Los resultados de este sencillo ejercicio confirmaron la hipótesis de la ausencia de una relación directa entre concentración de la propiedad y aumento de las extensiones de palma en Colombia, excepto para la zona oriental del país, donde se encontraron serios indicios de concentración de la propiedad en la medida en que aumentaba el área sembrada con palma (gráfico 3.3).

4.1 ¿Una fuente de conflictos rurales?

Los defensores de los biocombustibles no solo sostienen que sus costos de producción suelen ser más bajos que los de la extracción de petróleo, sino también que su capacidad de crear polos de desarrollo para estimular una mejor calidad de vida de la población rural es un aliciente para cultivar sus materias primas. La preocupación por los biocombustibles se ha derivado especialmente por la expansión de la palma de aceite, que cuenta con una elevada rentabilidad,

> *Continúa pág. 85*

2 Se estima que el 65% se encontraba en producción y la proporción restante en desarrollo (126.188 hectáreas). Cabe anotar que entre los años 2007 y 2008 la enfermedad de pudrición del cogollo de la palma de aceite redujo en 16.700 hectáreas las áreas establecidas en la zona occidental.

3 También la palma se puede cultivar en pequeñas y medianas explotaciones pero integradas a un complejo agroindustrial que procese la materia prima, como en el caso de las modalidades de alianzas productivas.

RECUADRO 3.1

Plantaciones forestales comerciales: la visión empresarial


Fotografía: Simone Bruno.

En Colombia hay 364.080 hectáreas de plantaciones forestales comerciales, es decir, apenas el 2,1% del potencial de 17 millones aptas para reforestación, 5 millones de ellas sin restricciones.

Estimulados por beneficios e incentivos tributarios como la exención del impuesto a la renta en nuevas plantaciones, el incentivo de capitalización rural (ICR) y el certificado de incentivo forestal (CIF), los inversionistas concentran sus actividades en especies que mediante biotecnología y mejoramiento genético pueden lograr altos rendimientos; por ejemplo, pinos, eucaliptos, teca, gmelina, acacia magnium, nogal cafetero y balso.

Se calcula que toda la cadena genera unos 270.000 empleos indirectos y 90.000 directos, de los cuales 25.000 corresponden a mipymes de productos de madera y su comercialización. El sector aporta un poco menos del 1% del PIB.

Entre 2002-2010 fueron aprobados créditos por 46.880 millones de pesos; se otorgaron apoyos directos por $175.990 millones, especialmente mediante el CIF; y se constituyó el Fondo de Inversiones Forestales, con una inversión inicial de 27 millones de dólares, en el cual participan tres fondos de pensiones, una compañía de seguros y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

>>>

>>>

A los incentivos fiscales se suman:

- Las garantías de seguridad jurídica a los inversionistas en plantaciones con fines comerciales, consagradas en la Ley 1377 de 2010 y otras normas concordantes.
- La posición geográfica estratégica que facilita el acceso a los principales centros de consumo de productos forestales.

La variedad climática y geográfica que, por ser favorable a la alta producción de biomasa, se convierte en un factor sustantivo de competitividad.

De hecho, entre 2005 y 2010 el consumo de pulpa aumentó 3% y el de madera aserrada, tableros de madera y astillas en 7%. En Colombia, el consumo aparente de madera es de 4 millones de metros cúbicos, de los cuales el 25% se abastece de reforestación comercial e importaciones. En volumen, la balanza comercial deficitaria de muebles-maderas y papel-cartón pasó de 277 en 2005 a 378 millones de dólares en 2009.

Existen pues oportunidades para satisfacer la demanda nacional con oferta de reforestación comercial, cambiar la proporción de consumo del bosque natural e incrementar y buscar mercados para la oferta exportable de productos de la cadena.

Los tratados de libre comercio (TLC) firmados por el país –que consideran principios de sostenibilidad económica, social y ambiental– representan una oportunidad para el crecimiento de todos los eslabones de la cadena. Los TLC no tomarán por sorpresa al sector que se ha fortalecido institucionalmente y ha desarrollado estrategias y mecanismos de innovación y financiamiento, acompañadas de alianzas con el sector público.

En 2003 se constituyó Fedemaderas, como agremiación que representa cerca de setecientas empresas y productores de los distintos eslabones de la cadena forestal madera mobiliario; en 2005-2008 fueron aprobados 39 proyectos por 29.500 millones de pesos para investigación forestal sobre material de siembra y mejoramiento genético, manejo integrado de cultivos, manejo sanitario y fitosanitario, y manejo de suelos y aguas; y fueron impulsados el Fondo Financiero de Casanare, Procuenca en Caldas y la Compañía Forestal del Huila.

Se destacan también: las nuevas inversiones en plantas RTA (*ready to assembly*, por su sigla en inglés) para el eslabón de muebles, elaborados a partir de tableros, las cuales siguen creciendo porque ofrecen buenas posibilidades para una mayor competitividad; y el programa de silvicultura alternativa para la región cafetera, apoyado por la Federación Nacional de Cafeteros (Federacafé), que entre 2003-2009, estableció 16.000 hectáreas de especies forestales nativas e introducidas, 10.413 en sistemas agroforestales y además conservó y recuperó 4.462 hectáreas de ecosistemas forestales naturales.

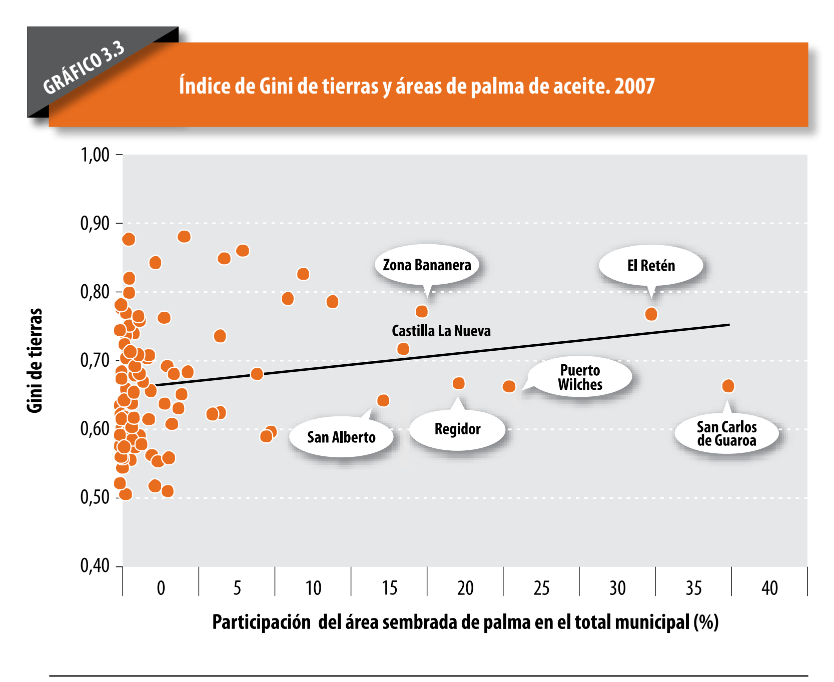
Cerca de 1.700 pequeños reforestadores, beneficiarios del CIF, se han vinculado a las cadenas regionales. Ante el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) se han registrado los productores y comercializadores de semillas para siembra y plántulas de especies forestales, según los requisitos de la Resolución 2457 de 2010.

En agosto de 2009, veinte organismos entre entidades públicas y privadas –gremios, sectores productivos, de transporte, consumidores y sociedad civil– firmaron el pacto intersectorial por la madera legal en Colombia, cuyo propósito es asegurar que la extraída, transportada, transformada, comercializada y utilizada provenga exclusivamente de fuentes legales y contribuya al desarrollo sostenible del sector.

Y el 1 de abril de 2011, el logro fue la firma del Acuerdo Nacional de Competitividad de la Cadena del sector, que se constituye hoy en la brújula para el mediano y largo plazos.

Alejandra Ospitia Murcia
Directora Ejecutiva
Federación Nacional de Industriales de la Madera
Fedemaderas

Viene de pág. 82 >



Fuente: cálculos INDH, 2011.

altos precios internacionales del aceite y estímulos tributarios que han inducido a un aumento de la superficie cultivada (recuadro 3.2). En los últimos cinco años la superficie sembrada con la oleaginosa ha crecido de manera notoria, y ello se ha dado sin un debido ordenamiento del territorio y la definición de áreas aptas para este cultivo. Las preocupaciones por el desarrollo de los biocombustibles, en general, son de distinta naturaleza (recuadro 3.3 y mapa 3.1):

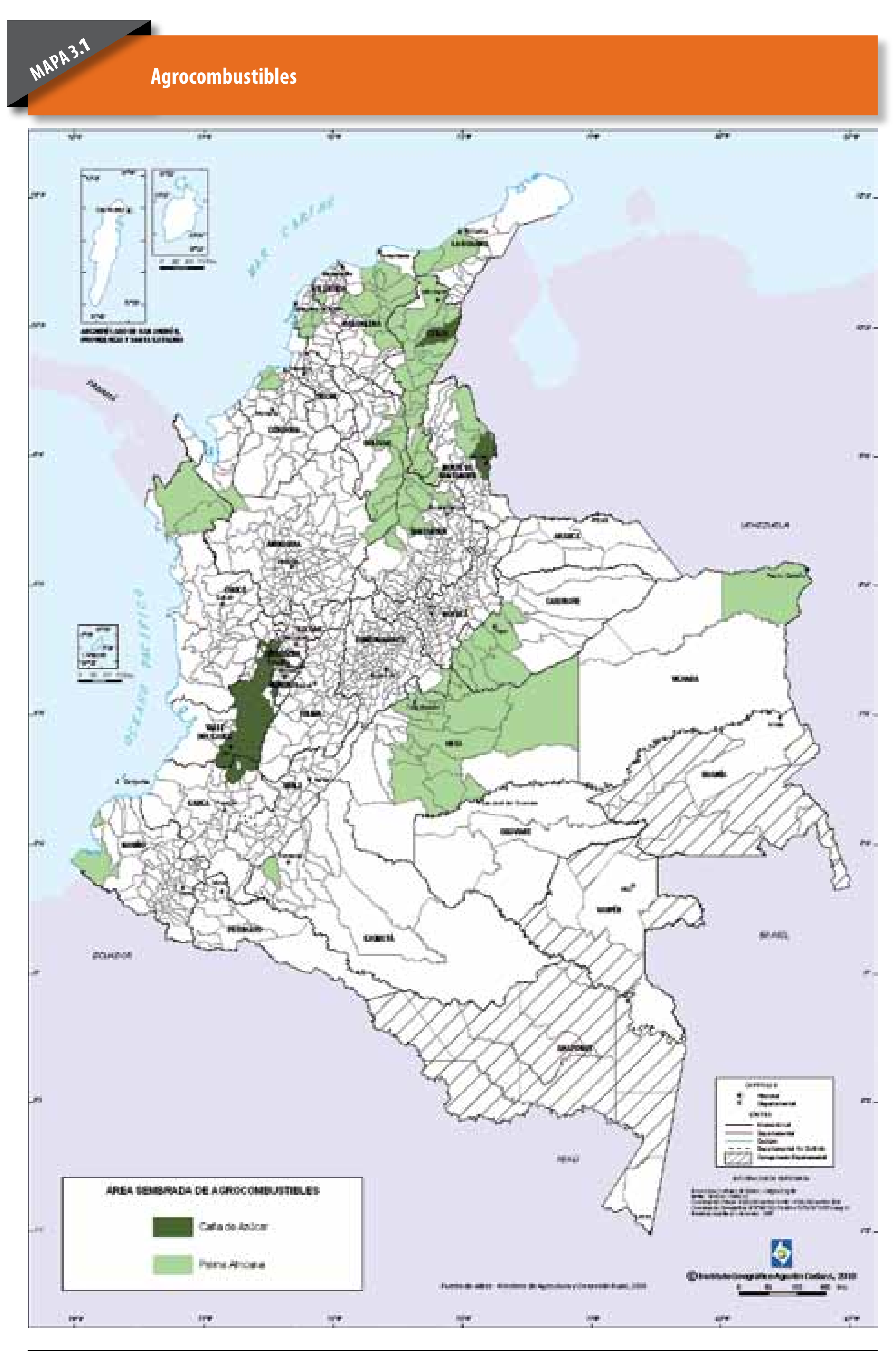
a. Una amenaza a la seguridad alimentaria en las regiones donde se expande, como lo manifiestan muchos pobladores y organizaciones rurales consultados por este Informe.
b. El riesgo de que la diversidad agrícola se disminuya por la concentración de la producción en un monocultivo, y se presenten conflictos con zonas de conservación y protección de la biodiversidad[4].
c. Al desplazar cultivos tradicionales se afecta tanto la reproducción de la mano de obra familiar como la dieta y la nutrición de los pobladores, y se altera el abastecimiento de alimentos de las áreas urbanas.
d. La expansión de los cultivos puede conducir a una mayor concentración de la propiedad y al despojo de tierra de pequeños y medianos campesinos y comunidades por diversos mecanismos, así como a la extorsión a los empresarios por parte de grupos armados ilegales (Goebertus, 2008).
e. Se presentan conflictos con comunidades por no realizar la consulta previa para la localización de plantaciones, lo cual vulnera el derecho de uso y disfrute de sus territorios.

> Continúa pág. 91

4 Los agrocombustibles tienen un impacto potencial sobre el medio natural debido a la destrucción de bosques y la biodiversidad que acompaña a las grandes áreas que son destinadas al establecimiento de los cultivos de caña o palma. La apertura de extensas áreas para la producción de agrocombustibles puede ocasionar la pérdida de valiosas especies nativas de bosque, alterar la producción de agua y contribuir a la sequía de humedales. Impactos similares a los que ocasiona la ganadería extensiva sobre áreas de reserva natural.

MAPA 3.1

Agrocombustibles



Fuente: IGAC, 2010

RECUADRO 3.2

Dos visiones sobre la palma de aceite

Contribución de la agroindustria de la palma de aceite al desarrollo rural

Mucho se ha dicho sobre la actividad de la palma de aceite en nuestro país, pero en no pocas ocasiones se pasa por alto lo que ella ha representado para la economía agrícola, el desarrollo rural y regional, y las comunidades asentadas en las zonas de influencia de la misma, gracias al empeño de empresarios, campesinos y trabajadores colombianos. Sin duda, estamos frente a un desarrollo agrícola exitoso y a una agroindustria que es la principal fuente de abastecimiento de materias primas para la fabricación de aceites y grasas comestibles, jabones y otros productos derivados, y en los últimos años, de biodiésel como combustible renovable.

Durante más de cincuenta años se ha consolidado una institucionalidad gremial robusta que, con acompañamiento gubernamental, han comprometido recursos y capacidades en el desarrollo de una actividad que, al presente, alcanza una escala sobresaliente.

A 2010, se contaba con cerca de 400.000 hectáreas sembradas en cuatro zonas palmeras (central, norte, oriental y sur), que abarcan diecisiete departamentos y 107 municipios. Existen 55 plantas extractoras de aceite de palma, con una capacidad total de procesamiento que supera las 1.200 toneladas de racimos de fruta fresca por hora, en torno a las cuales gravitan un sinnúmero de proveedores, y de cuya interacción se estructuran los núcleos palmeros. Asimismo, se producen alrededor de 800.000 toneladas de aceite de palma para atender la creciente demanda interna y externa de los productos de la palma de aceite, mediante encadenamientos que aseguran en todos sus eslabones agregaciones de valor en sus diferentes productos.

Cerca de siete mil productores pequeños, medianos y grandes están involucrados en la actividad palmera, bien sea de manera individual o asociativa; en este último caso, principalmente, a través de alianzas productivas que, en número superior a cien, congregan a más de cinco mil pequeños productores, quienes responden por cerca del 20% del área nueva sembrada con palma de aceite en la última década. En forma complementaria, alrededor de 125.000 personas se emplean directa e indirectamente bajo condiciones que representan un aporte significativo a la formalización del empleo en el campo. En efecto, según un reciente estudio de Fedesarrollo e Iquartil sobre caracterización del empleo en el sector palmero, los ingresos son superiores en un 20% al promedio del sector rural, en tanto que la cobertura en seguridad social y ocupacional alcanza una elevada proporción. Todo ello repercute en forma favorable en el bienestar de los trabajadores y hogares palmeros, y en el desarrollo económico de las regiones rurales.

En el transcurso de muchos años, grandes y medianas empresas palmeras han realizado actividades tendientes a aumentar el capital social y físico de las comunidades y regiones de influencia, supliendo en no pocos casos las competencias estatales en los campos de la provisión de bienes, servicios e incluso infraestructura. En materia ambiental, cabe resaltar el empeño en la conservación del medio ambiente y los ecosistemas, al igual que el potencial de contribución al desarrollo de energías limpias y renovables a partir de los usos de la biomasa. Todo lo cual constituye una muestra de la responsabilidad social de las empresas con sus empleados, comunidades y regiones.

La agroindustria de la palma de aceite colombiana se proyecta de manera promisoria y vigorosa en el escenario nacional e internacional para las próximas décadas, tanto por las perspectivas favorables en términos productivos –la palma de aceite rinde entre seis y diez veces más aceite por hectárea que cualquier otra oleaginosa–, como por el dinamismo del mercado de

>>>

>>>

sus aceites. A ello se suman los beneficios para la salud humana derivados de las cualidades de sus productos que, entre otros, ofrecen una solución adecuada a la problemática de los ácidos grasos *trans*.

Para que este escenario sea viable, la agroindustria está firmemente comprometida con el desarrollo sostenible, lo cual supone unas políticas, gestión y operaciones empresariales que aseguren la productividad del negocio, el cuidado especial de los recursos naturales y el medio ambiente, así como el beneficio social para todos los involucrados en la actividad, incluyendo las comunidades de las zonas de influencia. A tal propósito, la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma), en representación de la comunidad palmera, ha liderado en los últimos años la adopción de los Principios y Criterios de la Mesa Redonda sobre Aceite de Palma Sostenible (RSPO, por su sigla en inglés), habiendo avanzado más recientemente en la interpretación nacional de los mismos. En forma complementaria, el sector aspira a una condición de clase mundial, en el marco de la "Ola Agro" que abarca, entre otros, el programa de transformación productiva del sector palma, aceites y grasas vegetales y biocombustibles, lanzado recientemente por el gobierno nacional, en la cual se contemplan entre otras, acciones de gran trascendencia en el campo de la investigación, innovación y transferencia de tecnología.

De este modo, la agroindustria de la palma de aceite colombiana se alista para continuar haciendo una contribución sustancial al desarrollo agrario y rural del país, mediante la incorporación, entre otros, de un enfoque de negocio inclusivo que, para el caso de los campesinos y pequeños productores, deberá implicar, preferencialmente, el afianzamiento de arreglos del tipo de las alianzas productivas estratégicas, lo cual presupone condiciones institucionales favorables y apoyos gubernamentales efectivos.

Gabriel Martínez Peláez
Secretario General
Fedepalma



Fotografía: cortesía Fedepalma, F. Toro.


Fotografía: cortesía Fedepalma, F. Toro.

RECUADRO 3.3

Expansión de la palma de aceite en Colombia*

(Una lectura desde las organizaciones sociales)

La industria palmicultora es promovida en Colombia como uno de los ejes del desarrollo rural del país, desde la administración de Andrés Pastrana (1998-2002). Los derivados del fruto de la palma de aceite se han destinado a satisfacer la demanda nacional de grasas y aceites, y las exportaciones.

En el transcurso del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), la producción de combustibles vegetales (etanol, a base de caña y biodiésel, a partir de aceite palma) fue definida como estratégica para el "aprovechamiento del campo colombiano". Al sector palmero se le estimuló en materia tributaria, fiscal y en el acceso a tierras y otros factores de producción. Con apoyo internacional, especialmente de Estados Unidos, la expansión de la palma se planteó como componente social complementario a la recuperación territorial.

En el contexto internacional y nacional recrudece el debate por los impactos ambientales y sociales de esta agroindustria. Los bosques y sistemas de conservación pasan a usos agrícolas –en Malasia desaparecieron 5 millones de hectáreas de bosque tropical–. Los defensores de las plantaciones argumentan que contribuyen a la reducción de gases de efecto invernadero, pero los opositores aducen que agravan el cambio climático porque destruyen biodiversidad para implantar monocultivos, y por las tecnologías usadas después para producir biodiésel.

Se cuestionan los esquemas de vinculación –alianzas y cooperativas de trabajo asociado– por no observar el pago de salarios y prestaciones laborales y porque se cercena el derecho a la asociación y conformación de sindicatos. Los grupos étnicos cuestionan la omisión

>>>

>>>

de la consulta y el consentimiento libre e informado, y advierten sobre el riesgo de legalización de tierras adquiridas con recursos del narcotráfico o mediante el desplazamiento forzado. En 2011, hay cultivos de palma en 103 municipios de dieciséis departamentos, en torno a 53 núcleos (plantas extractoras de aceite). En promedio, las unidades de producción son de 68 hectáreas.

El modelo de integración vertical y horizontal es el de Indupalma, constituida como empresa abierta de banca de inversión y operación de proyectos (IBIO). En el modelo se integran servicios: promoción, estructuración y operación de proyectos de siembra, procesamiento y comercialización de palma de aceite; construcción y operación de plantas de extracción de aceite de palma o palmiste; producción de biodiésel y otros procesos agroindustriales; consecución de predios a través de su banco de tierras; asesoría administrativa, técnica (agronómica e industrial) y comercialización de la semilla híbrido. De manera adicional, se gestiona la conformación de un fondo de capital privado de las industrias oleoquímica de agrocombustibles y la certificación de pequeños palmicultores, vinculados a las alianzas. En 2006 se habían conformado siete comercializadoras internacionales.

El crecimiento de los cultivos ha acentuado los conflictos por la tierra, la ocupación de territorios étnicos y la concentración y especulación en los precios de la tierra. En Catatumbo se ha denunciado la compra masiva de predios con mecanismos que desconocen las medidas de protección derivadas de la declaratoria de riesgo de desplazamiento: firmas adulteradas, pago de valores inferiores al avalúo catastral que no se actualiza desde hace una década, y poderes legales sin el lleno de los requisitos. En Meta ha aumentado el valor de los inmuebles rurales, en particular hacia Cundinamarca y Guaviare, sin que sea posible identificar a los propietarios, entre otras razones, por la alta informalidad en la tenencia de la tierra y el abandono forzado. A estos riesgos se suman la falta de una caracterización de las tierras aptas y la incontrolada expansión de los cultivos por fuera de la frontera agrícola.

El crecimiento de la superficie para producir combustibles vegetales obliga a contar con instrumentos de planeación, monitoreo, seguimiento y control de las actividades, obras y proyectos vinculados a los distintos eslabones de la cadena agroindustrial; por ejemplo, los planes de ordenamiento territorial y los estudios de impacto ambiental y social, los cuales deben ser adoptados mediante licencias ambientales, otorgadas por las autoridades competentes.

Yamile Salinas Abdala
Investigadora de Indepaz

* El texto ampliado se encuentra en: Grupo Semillas. 2010. La Colombia de los agrocombustibles: 10-19. [Disponible en: http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=h--1--&x=20157381] (consulta: mayo de 2010).


Fotografía: cortesía Fedepalma, F. Toro.

Viene de pág. 85 >

f. Para algunos el cultivo afecta la estabilidad social y configura una amenaza para los derechos humanos y la consolidación del desarrollo humano.



En Colombia, a diferencia de Malasia e Indonesia, los conflictos no se han concentrado en la depredación de los bosques tropicales y en la desaparición de especies nativas y animales en vía de extinción. El impacto previsible sobre el patrimonio natural puede ser elevado siempre y cuando se amplíe el área cultivada y se establezcan nuevas siembras en la región de la Orinoquia o en zonas con alta biodiversidad.

Por su naturaleza los cultivos de palma no son inapropiados para el desarrollo humano de la población rural; sin embargo es necesario estar alerta y prevenir los efectos indeseables anotados, definir y hacer claridad sobre las áreas de expansión del cultivo y sus relaciones con los pobladores de las zonas para de esta manera, garantizar sus derechos y evitar una mayor vulnerabilidad de estos grupos.

Las preocupaciones sobre el desarrollo de la minería y sus impactos hacen urgente la definición de una política de uso, regulación y manejo de los recursos hídricos, así como de sus fuentes, frente a la afectación de actividades extractivas y los riesgos que acarreará la variabilidad climática. Y especialmente invitan al fortalecimiento y desarrollo de una institucionalidad con capacidad de definir y acordar un modelo de desarrollo minero de conveniencia económica y social para el país.

5. La economía del uso del suelo: trágica ocupación del territorio

El proceso colonizador de la montaña que *tumba* el monte, lo socola, lo quema, cultiva maíz por uno o dos semestres y siembra pasto, exhibe la trágica ocupación del territorio, pues los resultados son ruinosos.

El INDH estimó para el año 2009 el valor bruto de la producción por hectárea para algunas actividades pecuarias, entre las que se encuentran la carne bovina y la leche, y cultivos agrícolas de carácter transitorio y perenne. Los resultados de este ejercicio muestran que la producción bruta por hectárea es sustancialmente más elevada para los productos agrícolas que para los pecuarios (cuadro 3.1). Estos cálculos ponen de manifiesto que las áreas y el uso del suelo se deben dedicar con mayor intensidad a desarrollar la agricultura, y en menor proporción a una actividad ganadera de carácter más intensivo. Pero también conducen a preguntarse: ¿por qué siendo la ganadería una actividad de tan poca generación de ingresos, se ha expandido de manera exagerada? Puede haber muchas respuestas, y entre ellas no se debe descartar que acumular tierras para valorizarlas sin pagar impuestos es un buen negocio, mejor que el de la producción de carne y leche. Además habría razones políticas pues poseer mucha tierra aún genera en Colombia buenos dividendos. Ya no es tan claro el argumento de tener la tierra como un refugio contra la inflación.

La ganadería requiere reconfigurarse para lograr un uso más intensivo y eficiente de la tierra según su aptitud agroecológica y las necesidades sociales, aumentando el número de cabezas de ganado por hectárea en la actual frontera agropecuaria. El fenómeno de la ganadería extensiva es tan evidente y preocupante para el desarrollo del sector que el mismo gremio ganadero agrupado en Fedegán ha planteado recientemente la necesidad de liberar tierras de esa ganadería extensiva para la producción agrícola (Lafaurie, 2010), propuesta recogida en el recuadro 3.4.



Valor bruto de la producción
por hectárea. 2009

Valor de la producción por hectárea	Pesos corrientes 2009
Banano	30 329 046
Azúcar	18 794 078
Papa	13 720 229
Caña panelera	10 074 569
Arroz	9 280 701
Palma	5 085 399
Café	4 606 683
Fríjol	4 385 809
Carne y leche	293 020
Carne de res	146 886
Leche	146 135
Maíz	1 033

Fuente: cálculos INDH 2011 con información de Agronet, Fedegán, Fedepalma y Analac.

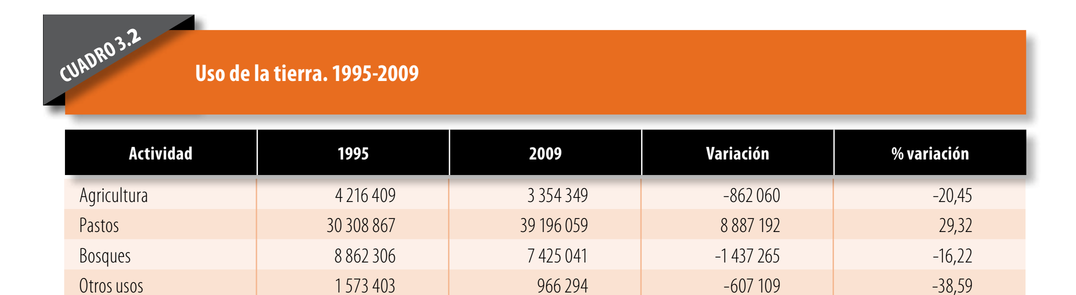
Como lo indica el cuadro 3.2, en los departamentos tradicionalmente agropecuarios aumentó la tierra en pastos en 8,9 millones de hectáreas, mientras en agricultura disminuyó en 862.000 hectáreas, y en bosques en 1.437.265 hectáreas. La expansión del uso de la tierra se debió casi toda a la ganadería, y parte a los cultivos de uso ilícito.

De acuerdo con el estudio sobre conflictos de uso del suelo adelantado por el IGAC hasta 2010 y que cubre un área de 55,9 millones de hectáreas, solo el 41,2% de esa área tiene usos adecuados sin conflictos; el 16% tiene conflictos de subutilización y el 26,15 de sobreutilización; es decir, el 42% de ese territorio tiene conflictos de uso del suelo sin contar otras áreas menores como el uso de pantanos en ganadería, uso de zonas de reserva forestal, etcétera (mapa 3.2).

En síntesis, el sector rural tiene unos conflictos de uso del suelo que han sido el resultado de la carencia de un ordenamiento territorial nacional y regional, y de la aplicación efectiva de los planes de ordenamiento elaborados en los municipios. Pero también reflejan otros problemas: la inadecuada concepción y otorgamiento de los incentivos creados por el Estado para la agricultura, la ganadería y las actividades forestales; la precariedad de las tarifas del impuesto predial; la configuración de poderes políticos alrededor de la tierra; el uso de la tierra como bien especulativo y no de inversión; la inflexibilidad de la estructura de tenencia de la tierra; la falta de control del medio ambiente y el cuidado de los recursos naturales. También tienen que ver en ello las mentalidades de los productores y factores de tradición y falta de visión empresarial, entre otros.

El mapa 3.2, que sintetiza el problema, muestra grandes inadecuaciones en el uso del suelo en toda la frontera agropecuaria incorporada, con gran notoriedad en la zona andina, el Caribe y los territorios de la Orinoquia. Es bien importante que el IGAC avance en los trabajos que viene realizando sobre este tipo de conflictos para completar el mapa de toda la frontera agropecuaria, como un instrumento muy valioso para la toma de decisiones, y la orientación de incentivos para superar el inadecuado uso de los recursos, así como avanzar en la capacidad competitiva

> Continúa pág. 96



Uso de la tierra. 1995-2009

Actividad	1995	2009	Variación	% variación
Agricultura	4 216 409	3 354 349	-862 060	-20,45
Pastos	30 308 867	39 196 059	8 887 192	29,32
Bosques	8 862 306	7 425 041	-1 437 265	-16,22
Otros usos	1 573 403	966 294	-607 109	-38,59
Total	**44 960 985**	**50 941 743**	**5 980 758**	**13,30**

Fuente: cálculos INDH 2011, elaborado con base en Ministerio de Agricultura, DANE. ENA.

RECUADRO 3.4

La resolución del conflicto en el uso del suelo rural


Fotografía: cortesía Defensoría del Pueblo.

Desde principios del milenio, la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán) sentó su posición frente al conflicto en el uso del suelo rural y reconoció la urgencia de emprender un reordenamiento territorial productivo –más allá de la visión economicista–, para erigir un campo rentable, productivo, sostenible y sustentable ambientalmente. Con franqueza abrimos el debate planteando que el desorden no se había fundado en un proceso deliberado del sector productivo para "ganaderizar" el campo y que era necesario develar las responsabilidades de otros renglones productivos y de las esferas política, económica y social. Piezas del engranaje para solucionar el complejo "asunto de la tierra".

Propendemos por un nuevo mapa rural con producción abundante de bienes agroalimentarios y de materias primas para la generación de biocombustibles y fuente de servicios ambientales. Apuesta progresista que, por un lado, busca atender el llamado planetario a contrarrestar el hambre, diversificar las fuentes de energía y atenuar el impacto del "efecto invernadero"; y, por otro, aprovechar las oportunidades del "agronegocio" mundial para países como Colombia, llamados a participar, gracias a sus ventajas comparativas en materia agroecológica y a su privilegiada ubicación en el trópico.

Creemos que un mejor futuro para la periferia debe pasar, necesariamente, por frenar el desplazamiento y reacomodo espontáneos de la producción; dar paso a una política de desarrollo territorial rural que de prioridad a los usos potenciales de la tierra –en materia pecuaria, agrícola, forestal y minero energética– y que estimule la adecuada explotación, bajo criterios empresariales y ecológicos. Nada distinto a aumentar y reubicar áreas de cultivos, reforestar, habilitar los instrumentos de compensación ambiental en las actividades minero-energéticas y modernizar la producción agrícola y pecuaria.

Reconversión de la ganadería

Desde 2004, el sector ganadero –que es el mayor usuario de la tierra rural– esbozó el primer puntal para reconvertir la ganadería: recuperar con usos originales no menos de 10 millones de hectáreas y alcanzar en 2019 sistemas intensivos de producción, ambientalmente sostenibles, sobre 28 millones de hectáreas, con el doble de la carga animal actual. Para ello exploró el desarrollo de sistemas de producción silvopastoril (SPPi), consciente de las incipientes políticas públicas para incentivar prácticas conservacionistas y el uso sustentable de recursos naturales en la producción rural.

Este proyecto, conocido como "ganadería colombiana sostenible", recibió el aval de los productores, del sector oficial y de organismos nacionales e internacionales como

>>>

>>>

el Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria (Cipav) Banco Mundial, Catie, The Nature Conservancy (TNC) y el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez. El esfuerzo permitió estructurar la primera fase de reconversión: migrar en menos de cinco años, en 83 municipios, 50.500 hectáreas de praderas hacia "bosques productivos", asociados al uso sustentable de la tierra y a pagos por la prestación de servicios ambientales. La meta es consolidar, en el mediano plazo, un millón de hectáreas para aliviar las tensiones entre "crecer" y "preservar".

Hoy contamos con evidencias sobre los beneficios de los SPPi para contener el cambio climático, preservar la biodiversidad, corregir prácticas nocivas del sector, optimizar el uso del suelo e incrementar producción y productividad. Sin embargo, el proceso plantea retos para la institucionalidad y la posibilidad de replicar y masificar los SPPi. La inversión para reconvertir una hectárea oscila entre 4 y 5 millones de pesos, es decir, unos 5 billones de pesos para un millón de hectáreas; esto implicaría un modelo de desarrollo que en la siguiente década jalonara inversiones elevadas y con destinación exclusiva para el sector agropecuario.

La reforma fiscal

La segunda herramienta para habilitar la transformación espacial del campo involucra a todos los poseedores de la tierra rural en un proceso racional e individual de reorientación productiva, a través de dos componentes estrechamente conectados de la política fiscal: el avalúo catastral y el impuesto predial. La invitación es a construir un sistema impositivo virtuoso que privilegie a los ciudadanos y productores que destinan la tierra a sus usos potenciales, bajo condiciones sostenibles y sustentables y que, por otro lado, consulte la capacidad de pago real de los productores para asumir las cargas tributarias.

Es necesario que el productor rural perciba que los impuestos asociados a la tierra no constituyen una tributación excesiva y que, por el contrario, la política fiscal lo convierte en aliado para producir más y con mejores márgenes de rentabilidad, para el bienestar de los trabajadores del campo y su entorno productivo. Más allá de establecer las rentas prediales, el sistema debe servir para orientar el desarrollo territorial y la transformación productiva: un instrumento de desarrollo económico, social y ambiental, capaz de desestimular la "tierra ociosa" o vinculada a usos irracionales y, de paso, desactivar la violencia y las actividades ilícitas, que convirtieron la tierra en un activo de acumulación patrimonial.

En el nuevo esquema impositivo, el IGAC debe continuar con su tarea de formación catastral, estableciendo la vocación agroecológica para cada predio, y los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente establecer la metodología y el cálculo de la rentabilidad promedio nacional anual para cada actividad económica del sector primario. A partir de estos dos insumos –vocación agroecológica de los predios y rentabilidad de los sectores productivos– sería potestad del IGAC determinar el valor anual de la actualización o los avalúos catastrales "diferenciados".

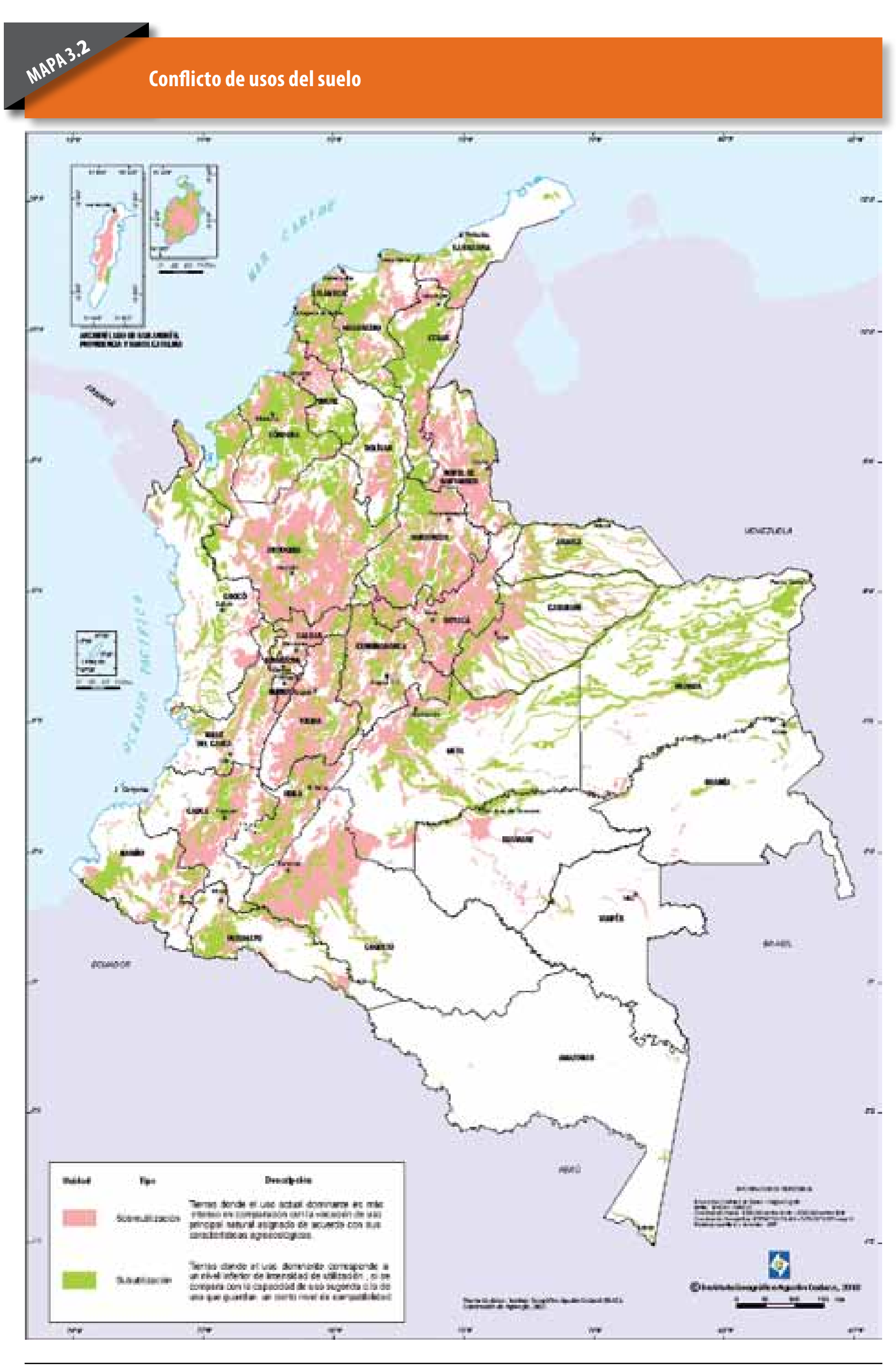
La modificación en las normas catastrales debe contemplar la reforma en la legislación nacional del impuesto predial –atendiendo, por supuesto, las políticas de descentralización y autonomía territorial– para fijar, a partir de la nueva base gravable y, en consonancia con el tamaño relativo de los predios, tarifas prediales en al menos tres categorías: pequeña, mediana y gran escala. De esta manera se podrían compensar las diferencias derivadas del manejo de economías de escala y de ingresos entre los contribuyentes. Con una prerrogativa: la adopción de un régimen de estímulos a la inversión –que fijarán los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente– para el uso adecuado de la tierra y su desarrollo sostenible y sustentable.

En consecuencia, un productor que explote la tierra con uso indicado tendrá una base gravable y su correspondiente tasa impositiva conforme a su capacidad de pago y en condiciones de coherencia, neutralidad y equidad. En otras palabras, se necesita lo que hoy no ocurre: progresividad en la imposición y consonancia con el ingreso. La ruralidad en pleno ascendería a una dimensión más amplia de la política fiscal, en función de la planeación de su desarrollo y su crecimiento económico, real y ambientalmente limpio.

José Félix Lafaurie Rivera
Presidente Ejecutivo
Federación Colombiana de Ganaderos
Fedegán

MAPA 3.2

Conflicto de usos del suelo



Fuente: IGAC, 2010.

Viene de pág. 92 >

del país. Pero sobre todo para evitar aumentar la inequidad intergeneracional al dejar a las generaciones siguientes una capacidad productiva disminuida y apreciablemente deteriorada.

6. La minería: un potencial y una amenaza

La actividad minera es quizás la preocupación más llamativa en la reciente ocupación productiva del territorio por diversos motivos[5]:

a. El impacto de mayores recursos externos sobre la apreciación de la moneda colombiana puede deteriorar la plataforma productiva nacional, desplazar empleo de otras actividades sin garantizar su absorción en la producción minera y reducir los niveles de bienestar de la sociedad (“enfermedad holandesa”).
b. La minería no es una actividad generadora de eslabonamientos hacia adelante o hacia atrás en países en desarrollo, y tiende a generar economías de enclave, salvo que se establezcan conglomerados (clústers) productivos.
c. La asignación indiscriminada de licencias de exploración y explotación a privados, empresas nacionales y extranjeras ha sido producto de un afán desmedido por acumular propiedades e intervenir el subsuelo con el anhelo de hallar fortuna en el corto plazo. Esa excesiva expedición de licencias y títulos mineros puede tener un efecto perverso sobre los ecosistemas estratégicos y las áreas de protección ambiental.
d. Los páramos, nacimientos de agua, cuencas de ríos, áreas de protección natural y biodiversidad están expuestos a un grave riesgo debido a la explotación de metales preciosos[6]



Fotografía: cortesía Defensoría del Pueblo.

[5] La minería es uno de los sectores más dinámicos de la economía colombiana. Durante la última década, aumentó su contribución a la actividad productiva y su comportamiento contrastó con el bajo desempeño de la agricultura y la moderada participación de los hidrocarburos. El grueso de los flujos de inversión extranjera directa se ha orientado al sector minero (representó el 42% del total de inversión foránea que arribó al país en 2009) y se prevé que, en el corto plazo, la actividad atraiga mayores recursos de capital extranjero.

[6] Aunque el proyecto minero de Angostura, en Santander, presagiaba generar un elevado impacto sobre áreas importante del páramo de Santurbán, donde se estimaban reservas equivalentes a 8,5 millones de onzas, la multinacional Greystar que adelantaría la explotación desistió de solicitar la licencia para la extracción aurífera ante las presiones de la comunidad y las normas que protegen los páramos.

usando el mercurio y el cianuro, y al derroche de recursos hídricos requerido, así como a la extracción de materiales para construcción y carbón.

e. Las áreas en concesión para la explotación del subsuelo pueden crear conflictos de uso del suelo, debido a la superposición de suelos con aptitud para la explotación agrícola y aquellos destinados a la extracción de minerales. La competencia por uso del suelo y subsuelo puede convertirse en una forma soterrada de presión y despojo de la tierra.

f. La variabilidad y cambio climático junto con las explotaciones mineras agudizarán la disponibilidad del agua hacia futuro. El aumento de la temperatura en la región Caribe, la modificación del régimen de lluvias y los niveles de precipitación, el elevado consumo de agua para posibilitar el proceso de extracción, así como la generación de acidez en el agua reducirán la oferta del recurso hídrico.

g. La minería vulnera los derechos de la población rural cuando no se cumplen los procesos de consulta previa. La depredación de la riqueza natural puede transformarse rápidamente en regalías, como en el departamento del Cesar con el carbón, pero las opciones de desarrollo sostenible y humano no tendrán futuro en el corto plazo[7].



La irrupción de la producción de materias primas para biocombustibles en el territorio nacional ha generado diversas preocupaciones por sus efectos ambientales, su relación con la seguridad alimentaria, los procesos de desplazamiento de pobladores y despojo de tierras, y la acentuación de la concentración de la propiedad rural.

La disyuntiva entonces entonces es entre expandir grandes inversiones productivas sin atender criterios de sostenibilidad y los intereses de la población, o generar megaproyectos[8] con protección de los recursos y activa participación de las comunidades. El auge de la minería se refleja en la dinámica de otorgamiento de licencias. Entre 2000 y noviembre de 2010 el Ministerio de Minas otorgó 7.264 títulos mineros y tramitó 17.479 solicitudes en toda la geografía nacional[9]; mientras la superficie que se contrató rebasó las 5,8 millones de hectáreas, área superior a las extensiones dedicadas a la actividad agrícola del país (gráfico 3.4 y mapa 3.3).

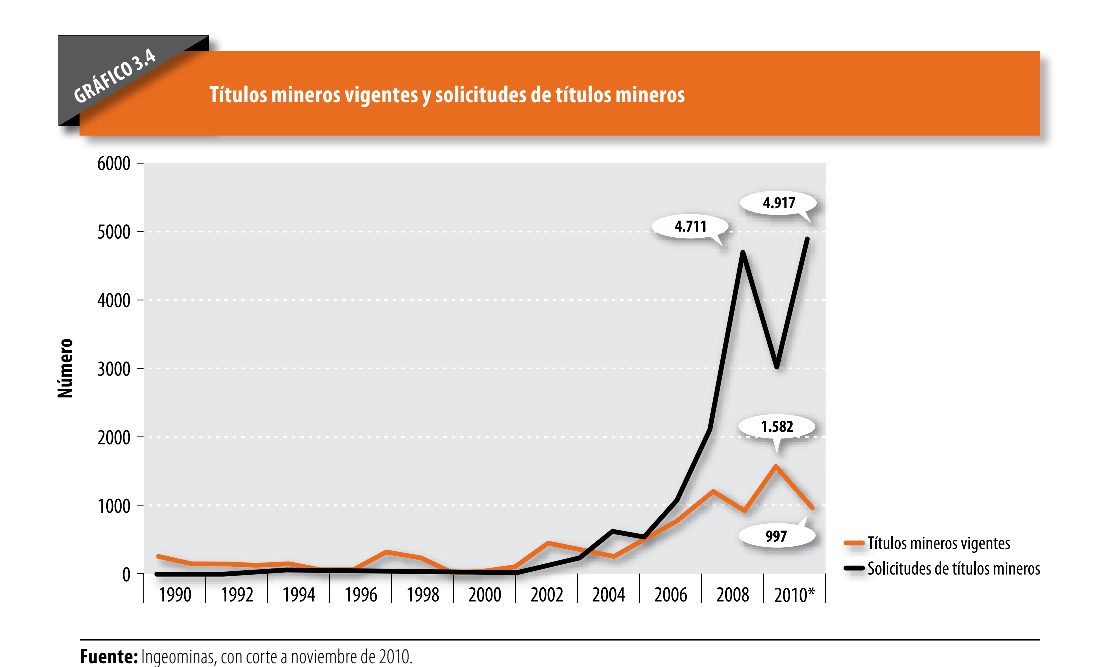
Hoy la institucionalidad minera cuenta con una débil capacidad técnica para otorgar y aprobar licencias de explotación. Ello se ha expresado en la fragilidad de sus sistemas de información, como el catastro minero; en la precaria regulación de las áreas dadas en concesión; en la falta de coordinación con las autoridades ambientales para evitar la afectación de los ecosistemas; y en la proliferación de un mercado paralelo de compra y venta de títulos mineros.

Las preocupaciones sobre el desarrollo de la minería y sus impactos hacen urgente la definición de una política de uso, regulación y manejo de los recursos hídricos, así como de sus fuentes, frente a la afectación de actividades extractivas y los riesgos que acarreará la variabilidad climática. Y especialmente invitan al fortalecimiento y desarrollo de una institucionalidad con

7 Según un estudio elaborado en 2010 por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), las organizaciones The Nature Conservancy, The World Wild Fund (WWF) y Conservación Internacional-Colombia, la explotación de carbón en el departamento del Cesar tiene un elevado riesgo de agotar el agua, los suelos, la biodiversidad y los servicios ambientales. Áreas de ecosistemas como las sabanas secas en lomerío, tituladas para minería, están en riesgo de desaparecer, y la pérdida de biodiversidad por la explotación carbonífera es prácticamente incompensable.

8 El concepto de megaproyectos está asociado con la escala o magnitud de los proyectos de inversión productiva en el territorio y sus impactos potenciales sobre la sociedad, la economía y el medioambiente. Diverge de la noción de macroproyectos que son parte de las iniciativas promovidas por el gobierno colombiano para impulsar proyectos de urbanización de gran magnitud, en diferentes lugares del territorio nacional.

9 Se estimaría que hacia junio de 2011 los títulos asignados ascendían a cerca de 9.000 y las solicitudes de titulación a 20.000.



Fuente: Ingeominas, con corte a noviembre de 2010.

capacidad para definir y acordar un modelo de desarrollo minero de conveniencia económica y social para el país.

C. Actividades económicas ilegales: proliferan en vez de disminuir

Colombia se ha configurado en uno de los principales productores y exportadores de cocaína en el concierto mundial con una producción potencial estimada de 350 toneladas (UNODC, 2010)[10]. La superficie sembrada de hoja de coca en 2010 alcanzó 62.000 hectáreas, un descenso del 9,6% frente al 2009 cuando se estimaron 68.000 hectáreas. Los datos evidencian aumentos en productividad reflejados en el número de cosechas por año y un avance tecnológico en el cultivo. Las áreas bajo cultivo se han desplazado geográficamente en las últimas dos décadas y su movilidad ha sido elevada frente a la adopción de estrategias para controlar el crecimiento de los cultivos ilícitos. Persisten en las regiones tradicionales donde se originaron, y la influencia de los actores armados ilegales continúa como determinante para la presencia y concentración de los cultivos[11] (gráfico 3.5).

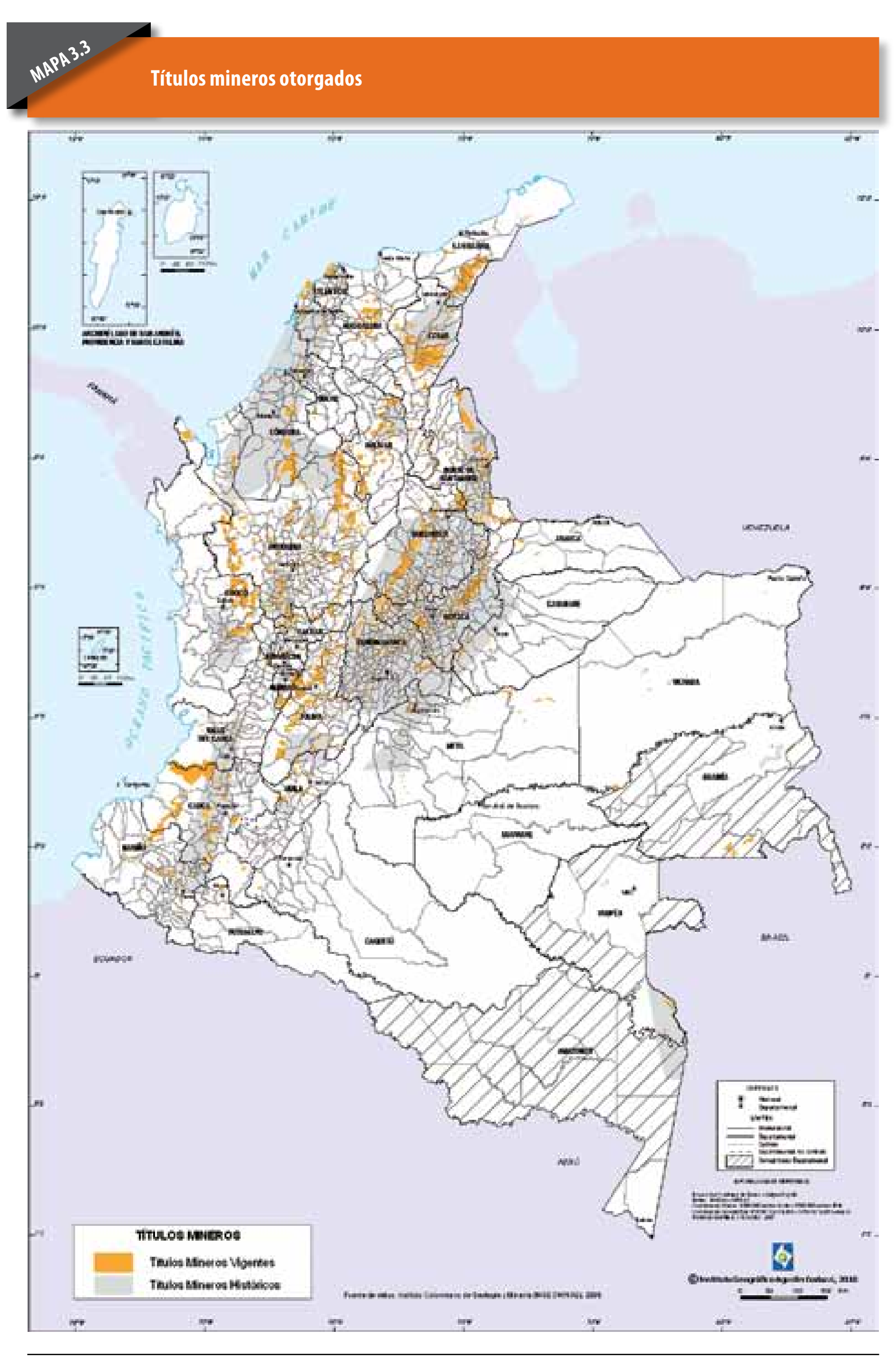
La disponibilidad de tierras a bajo costo en áreas alejadas y de mano de obra barata en las áreas de colonización, añadida a la facilidad de establecer rutas de acceso aéreo a algunas islas del Caribe y de ellas a los Estados Unidos, principal mercado de los estupefacientes, favoreció el posicionamiento del país en los circuitos que satisfacen la demanda de los consumidores norteamericanos. A su vez, esto se facilitó por la precariedad del Estado y las instituciones

10 *The World Drug Report 2011* no presentó estimaciones de producción para Perú y Bolivia en 2009 y 2010. Sin embargo, los cálculos para 2008 mostraron que estos países elaboraron 302 y 113 toneladas métricas de cocaína, respectivamente.

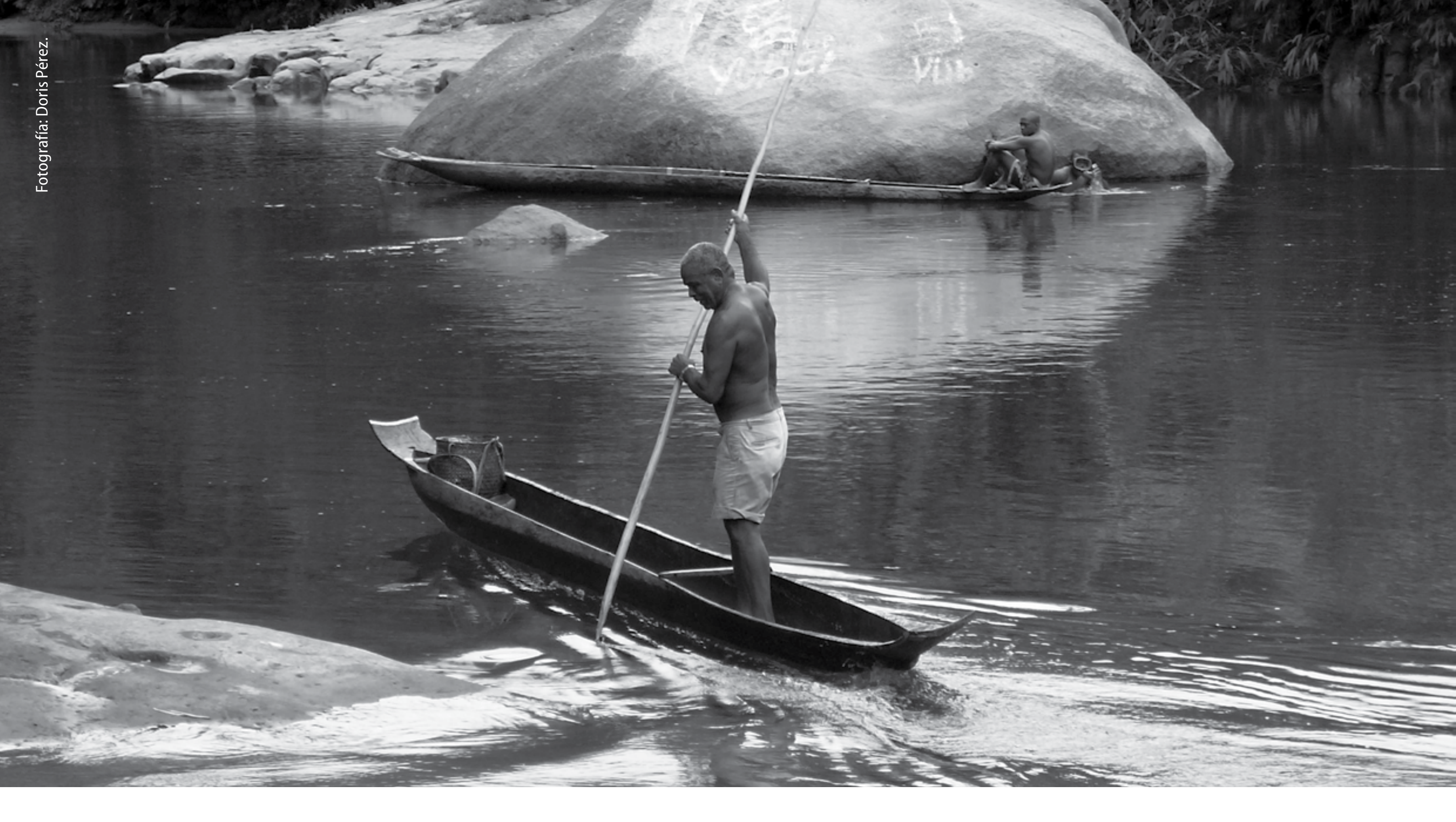
11 La Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) da cuenta del incremento de cultivos de amapola, particularmente en el sur andino del departamento de Nariño; la superficie estimada en la actualidad es de solo 394 hectáreas, con un descenso sostenido desde 4.026 hectáreas en 2003. La producción potencial actual es de 10,3 toneladas de látex y 1,3 toneladas de heroína.

MAPA 3.3

Títulos mineros otorgados



Fuente: IGAC, 2010.


Fotografía: Doris Pérez.

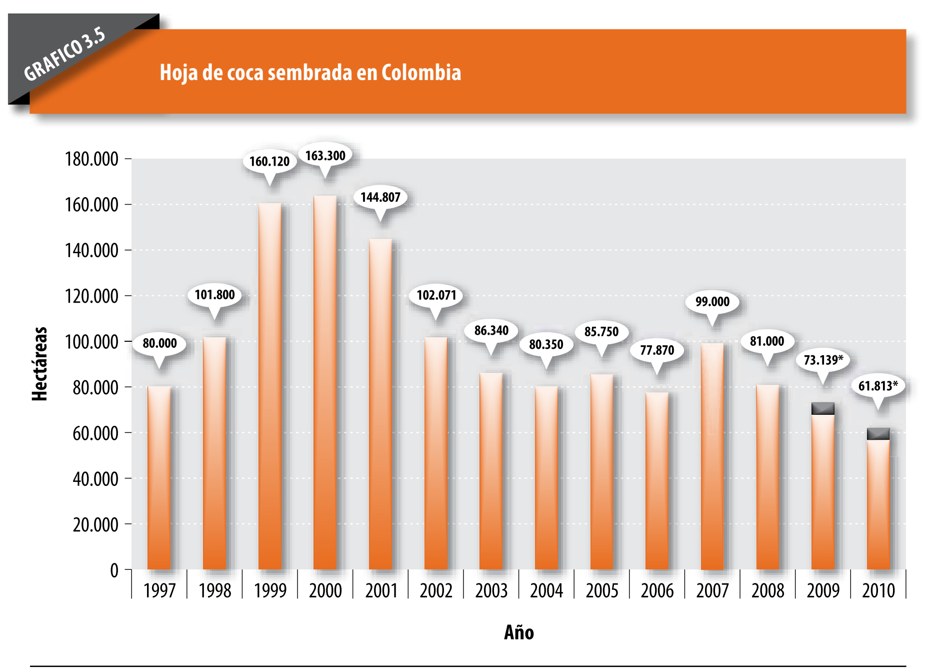
encargadas de combatir el crimen y promover el desarrollo bajo vías legales. A ello se suma la rigidez de la estructura agraria para dar acceso a la tierra a innumerables pobladores que no tienen otras opciones de vida e ingresos y la carencia de programas profundos de desarrollo rural, así como la vinculación de grupos armados ilegales a ese negocio y las conductas ilegales, mafiosas y oportunistas de los individuos que buscan el enriquecimiento rápido.

La evaluación efectuada por Usaid (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) al Plan Colombia plantea que el narcotráfico ha tenido serias repercusiones en la manera como la sociedad colombiana percibe la acumulación de la riqueza (hacer dinero rápido y fácil). Por su parte Mejía y Restrepo (2008), refiriéndose a la efectividad del Plan Colombia, concluyen que este habría mejorado la seguridad del país pero no habría cumplido con los objetivos de reducción de los volúmenes traficados hacia Estados Unidos. Se seguirán discutiendo opciones para disminuir los cultivos de coca, pero ellas tendrán que poner más atención en propuestas de desarrollo rural y solución de problemas estructurales en el sector agrario, y al mismo tiempo atacar de manera integral el negocio del narcotráfico como cadena de innumerables eslabones.

Al igual que los cultivos de hoja de coca y la cadena del narcotráfico que los estimula, en el país han venido proliferando actividades ilícitas alrededor de la minería impulsadas también por el enriquecimiento rápido a la sombra de las debilidades institucionales para controlarlas, y por el control que ejercen sobre la explotación ilegal los grupos armados por fuera de la ley.

Las explotaciones ilegales de minería también están diseminadas en el territorio. No solo tienen un efecto perverso sobre las condiciones de vida de los pobladores rurales y trabajadores que se dedican a esta actividad; también han generado un impacto ambiental significativo que se manifiesta en la destrucción de fauna, flora, biodiversidad, afectación de los ecosistemas de ciénagas y del capital natural de las áreas rurales, así como la contaminación de las aguas y la modificación de cauces de los ríos.

Detrás de la infraestructura requerida para desarrollar la minería ilegal, particularmente la de oro, se encuentran los grupos armados ilegales y las bandas criminales que hacen presencia en



* Los datos corresponden al valor de las áreas sembradas incluyendo el ajuste por lotes menores a 0,25 hectáreas, que se destacan en color negro.
Fuente: Censo de Cultivos de Coca (2010) UNOCD.

las zonas de extracción. Estos actores controlan las áreas y el proceso de extracción, y financian la compra o el alquiler de las dragas, las motobombas, las volquetas y las retroexcavadoras. Se convierten en los grandes ganadores del negocio, y se apropian de las utilidades de la actividad ilegal a costa de la explotación de los pobladores rurales y del daño irreparable a los recursos naturales. La reforma al código de minas no es clara al respecto. Los ilegales pueden solicitar a las autoridades mineras la legalización de las áreas de explotación, arguyendo que es una actividad artesanal y que vienen desarrollando de tiempo atrás. Pero mientras se da curso al trámite, la explotación ilegal continúa adelantándose en áreas no autorizadas por la autoridad minera y ambiental. No obstante, y como resultado de esfuerzos recientes, las autoridades mineras y ambientales han intervenido 130 minas de las cuales 100 han sido suspendidas[12].

La minería artesanal o tradicional no es una actividad segura. Las recientes tragedias ocurridas en las minas de Amagá (Antioquia) y en Sardinata (Norte de Santander), sugieren que la minería es una actividad que no cuenta con los estándares mínimos de seguridad industrial. Este tipo de minería sin regulación y control apropiados pone en riesgo el bienestar de la población rural cuya única fuente de ingreso es la extracción. La minería ilegal y los bajos estándares de seguridad de la artesanal originan un elevado riesgo para el desarrollo humano de la población rural y aumentan su vulnerabilidad.

12 Cifras suministradas por la Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a fecha de corte 17 de junio de 2011.



La evaluación efectuada por Usaid al Plan Colombia plantea que **el narcotráfico ha tenido serias repercusiones en la manera como la sociedad colombiana percibe la acumulación de la riqueza (hacer dinero rápido y fácil).** Autores han anotado con claridad las dificultades que produce la política de desarrollo alternativo aplicada en los últimos años y elabora propuestas hacia un cambio de estrategia.

El fenómeno de la minería ilegal requiere no solamente del fortalecimiento o creación de una nueva autoridad minera en el ámbito nacional para disuadir estas conductas que violan la ley, también es necesario avanzar en la consolidación de una institucionalidad ambiental y minera sólida regional que regule, controle y sancione estas actividades.

D. Colonización y ampliación de la frontera agrícola, Orinoquia y Amazonia

Si se entiende la colonización como los procesos de transformación de territorios por asentamientos con nuevos sistemas de poblamiento (Fajardo, Mondragón y Moreno, 1997: 22), el país ha vivido un procesos permanente de ocupación desde la Conquista y la Colonia hasta las actuales formaciones de "colonizaciones urbanas" de la Amazonia (Domínguez, 2004). Las actuales colonizaciones representan la ocupación de tierras bajas como el resultado, en parte, de un patrón de ocupación en el cual las limitaciones para la consolidación espacial del Estado han dejado por fuera de su control una amplia proporción del territorio nacional.

La violencia de mediados del siglo XX fue seguida por una etapa de colonizaciones de tierras bajas propiciadas por el Estado que estimularon la ocupación de vastos territorios en la Orinoquia y Amazonia, Antioquia y Chocó (Incora, 1974). La fragilidad de las actividades económicas en estas colonizaciones facilitó el ingreso de casi todas estas regiones a los ciclos de producción y comercialización de marihuana, hoja de coca y base de coca. Algunos de los excedentes obtenidos fueron invertidos en el establecimiento de pastizales como forma de valorizar estas tierras, con lo cual se generó una rápida transformación de los ecosistemas de bosque húmedo (Acosta, 1993). El proceso subsiguiente ha sido la formación de áreas de pequeña, mediana y aun gran propiedad, agrícolas y ganaderas, en donde se estabilizaron algunos proyectos económicos de "producción lícita".

La limitada disponibilidad de tierras en el interior de la frontera agraria continúa generando presiones sobre sus bordes, a lo cual se suman los desplazamientos forzados y el desarrollo de cultivos de uso ilícito, que inducen a muchos pobladores a buscar opciones más allá de sus límites. No obstante, el alejamiento de los frentes de colonización con respecto a los mercados, el impacto de los ciclos de los precios en el narcotráfico, la ampliación de las acciones militares en la guerra contrainsurgente y el mismo agotamiento de los recursos naturales, han actuado reduciendo la presión sobre las tierras baldías (Arcila, 2009).

A su vez, las fumigaciones de cultivos de coca han generado nuevos desplazamientos hacia el exterior de las fronteras agrarias, como fue el caso de la "Bota Caucana", en donde el asentamiento de la colonización sirvió de base a los colonos para exigir al Estado, además de los servicios reclamados usualmente, reconocimiento político del asentamiento de Piamonte como municipio (Ramírez, 2001).

De esta manera continúan ejerciéndose presiones sobre la frontera agraria, aun en espacios sobre los cuales ha avanzado la delimitación de controles por parte del Estado como áreas protegidas (parques, reservas, santuarios naturales) y como territorios étnicos (resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades afrodescendientes), lo cual explica que la

política agraria contemple a la colonización dentro de sus campos de acción. Para atender este componente de la política de reforma agraria se ha planteado la figura de las "zonas de reserva campesina" (Ortiz, 2005).

Los movimientos colonizadores posteriores a 1960 han dado origen a nuevos procesos como son la formación y densificación de asentamientos de carácter "urbano" y el desarrollo de nuevas formas de relacionarse con el Estado (Riaño y Salazar, 2009). Es el caso de Piamonte (Cauca) y la Panamazonia, donde se advierte la configuración de epicentros de servicios[13], dado el alejamiento entre los frentes de colonización y los centros que inicialmente les sirvieron de apoyo.

Sobre la base de estos asentamientos se proyecta ahora la presión de grandes inversiones multinacionales[14] para el desarrollo de proyectos agroindustriales y mineros y de hidrocarburos (Rodríguez, 2009). La magnitud de estas inversiones amplía los riesgos de transformaciones irreversibles de estos ecosistemas y de los servicios ambientales que representan para la región, el país y las macrorregiones, en estos casos de la Panamazonia y la Orinoquia.

En la región de la Orinoquia-Altillanura, desde Puerto López hasta Puerto Carreño, desde hace casi una década tiene lugar uno de los más apasionantes procesos de "colonización-transformación" del territorio con participación de capital extranjero y nacional y el montaje de grandes empresas agroindustriales[15]. Este proceso se inspira en el "cerrado" brasileño y se centra en soya-maíz, arroz, pastos, caña, palma, caucho y forestales, y cuenta con el interés del gobierno nacional para darle vía a la denominada "locomotora" de la agricultura. Esta ampliación de la frontera agropecuaria presenta un reto para el modelo de desarrollo y obliga a reflexionar sobre las posibilidades para la pequeña y mediana explotación agropecuaria y forestal independientes o en articulación con las grandes explotaciones. Además de las reflexiones que suscita el modelo tecnológico y sus impactos sobre el medio ambiente y la biodiversidad, así como las definiciones de los compromisos de lo público y lo privado sobre el suministro de bienes públicos y la regulación de conflictos sobre el acceso y uso de los recursos.

Los actuales escenarios de colonización contemplan entonces la convergencia de varios procesos: la paulatina conversión de las colonizaciones en áreas campesinas, y la apertura de nuevos frentes ("puntas") de colonización, como en Amanavén (Vichada) y, finalmente, el ingreso de grandes proyectos agroindustriales y mineros de inversionistas de capitales nacionales y multinacionales.

En el contexto de las presiones de colonización referidas, es preciso llamar la atención sobre el sur del país, esto es, la Amazonia y los territorios departamentales que conforman su gran cuenca: Putumayo, Caquetá, Guaviare, Vaupés y Amazonas, y hacia el suroriente el área de Guainía tributaria del Orinoco (recuadro 3.5). Si bien ya hay muchas intervenciones consolidadas, el país debe definir una posición drástica en la materia y plantear un límite a la colonización, pues se pone en riesgo su condición geoestratégica del agua y de la selva amazónica y su papel potencial de cara a los bonos de carbono, el cambio climático y las posibles transacciones con los países desarrollados.

15 Esta denominación para los asentamientos nucleados en territorios de frontera la propuso el geógrafo Gerhard Sandner, a propósito de las colonizaciones desarrolladas en Costa Rica a comienzos de la segunda mitad del siglo XX.

16 Los antecedentes de este tipo de proyectos están representados por los proyectos de extracción petrolera iniciados en el piedemonte de Arauca, Casanare, Meta y Putumayo desde la década de 1980 (Ramiro, González y Pulido, 2007).

17 Revista *Dinero*. 2011. "Los nuevos llaneros". Bogotá: (367), 18 de febrero.



Fotografía: Boris Heger.

E. Cambio climático, tragedia invernal y gestión del riesgo

El cambio climático es un hecho cierto y riesgoso, de alcance mundial y con efectos aún no precisables; comienza a infligir pérdidas económicas traducidas en desempleo, reducciones en la demanda de bienes y servicios y con ello disminuciones sustanciales en recursos presupuestales y déficits alimentarios asociados con el manejo especulativo de existencias (*stocks*). Además, alerta sobre otras circunstancias ambientales críticas, como son la reducción y encarecimiento de materias primas y la acumulación de desechos de origen industrial.

El cambio climático se suma al contexto de una población rural ya altamente vulnerada por otros factores como modificaciones de los ecosistemas y una estructura agraria bastante inflexible y altamente concentrada. El Ideam (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales) prevé que dentro de los próximos años hasta 2050 el territorio colombiano puede llegar a experimentar un incremento de la temperatura promedio de entre 1° y 2° Celsius; con ello ocurrirían cambios en las precipitaciones, las cuales oscilarían entre más y menos 15% de las actuales.

De acuerdo con estos estimativos habría aumentos de la temperatura promedio en los valles del medio y alto Magdalena, y disminución de las lluvias (entre el 10 y el 30%) en las regiones Andina y Caribe. Como parte de los cambios en las oscilaciones del régimen de lluvias, el instituto prevé igualmente aumentos de las mismas en otros periodos que pueden poner en riesgo a las comunidades asentadas en las regiones costeras del Caribe y el Pacífico, como ya está ocurriendo con el colapso de los sistemas de drenaje urbano y alcantarillado, y la salinización de acuíferos. Por otra parte se prevé que el 47% de las áreas de economía campesina podrían recibir alto y muy alto impacto por reducciones de lluvia en el periodo 2011 a 2040, en especial: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, Nariño y Santander.

A todas estas amenazas se agregan las representadas por la aparición de enfermedades (paludismo, dengue) en espacios anteriormente no afectados, debido a la presencia de vectores por cambios de temperatura, deterioros en los manglares, bosques, etcétera, con lo cual disminuirá la posibilidad de ofrecer los servicios ambientales prestados actualmente. Una amenaza es la presencia de mosquitos portadores del *Plasmodium,* causante del paludismo a mayores alturas, por aumentos de la temperatura promedio.

Una condición específica y de alto significado en la vulnerabilidad del sector rural es la evolución de las acciones humanas. La "Segunda comunicación nacional ante la Convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático-República de Colombia" (Ideam, 2010: 447), advierte sobre las amenazas y constituye un llamado para pobladores y autoridades con el fin de atender los riesgos.

Continúan ejerciéndose presiones sobre la frontera agraria, aun en espacios sobre los cuales ha avanzado la delimitación de controles por parte del Estado como áreas protegidas (parques, reservas, santuarios naturales) y como territorios étnicos (resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades afrodescendientes), lo cual explica que la política agraria contemple a la colonización dentro de sus campos de acción.

La tragedia invernal que está sufriendo el país como consecuencia de la variabilidad y el cambio climático incrementa el riesgo de desastres, debido a la ausencia de procesos ordenados y planificados de ocupación del territorio. Según estimaciones del DNP (Departamento Nacional de Planeación) y del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) las víctimas de la tragedia invernal a mayo de 2011 ascienden a más de 2,2 millones, de 605.000 hogares, y cerca del 93% del territorio está afectado en 1.025 municipios de un total de 1.101. Tampoco ha sido fácil contabilizar la magnitud y costos del desastre en términos de la economía y dinámica regional. La atención de emergencia, el proceso de reconstrucción y rehabilitación, y actividades de prevención y mitigación de la tragedia invernal cuestan más de 28 billones de pesos (DNP, 2011).

Aunque en el ámbito local se ha acudido a la construcción y reparación de infraestructura averiada por el desbordamiento de ríos y quebradas, la inversión de infraestructura como diques y muros de contención, "jarillones", o colmatación de los ríos son necesarias, pero no determinantes para disminuir y eliminar las causas de los desastres. La conveniencia de trabajar sobre la gestión prospectiva del riesgo es determinante para evitar que los desastres se reproduzcan, cuesten vidas y elevados costos para las actividades que se desarrollan en las áreas rurales.

El país necesita con urgencia revisar las características de su modelo de desarrollo rural, descritas en el capítulo 1, el cual estimula la destrucción de bosques con las consecuencias de erosión de suelos y sedimentación de cauces de ríos, lagunas y ciénagas, y propicia la desecación de humedales y reservorios de aguas, entre otros fenómenos. Ello permitiría corregir procesos que generan condiciones de surgimiento o aumento de riesgos y condiciones propicias para desastres como los de la reciente tragedia invernal. Y de contera revisar los modelos de explotación de los suelos y el manejo de recursos naturales en las zonas de vertientes y en los valles interandinos, así como los mandatos y su cumplimiento por parte de las corporaciones autónomas regionales, como las CAR y las autoridades municipales.

La política y los recursos públicos se han orientado a atender emergencias y a la labor de prevención, que son útiles para afrontar el impacto de un desastre y la potencial generación de ellos. Pero la gestión prospectiva implica diseñar desde los niveles nacional y local estrategias en el mediano y largo plazos para planificar el desarrollo y ocupar de manera ordenada y apropiada el territorio. Realizar análisis prospectivos del riesgo en el territorio tiene la ventaja

> *Continúa pág. 109*

RECUADRO 3.5

La Amazonia y el desarrollo humano de Colombia



Fotografía: Luis Z Olmedo.

Como nunca antes, la Amazonia es vital para el planeta, porque posee el mayor bosque húmedo tropical continuo (7'783.345 km^2), produce una quinta parte del oxígeno, absorbe más CO_2 que cualquier otro bioma en el mundo, produce el 20% del agua dulce corriente del planeta y en ella habita una tercera parte de todas las formas de vida conocidas. Por sus características, es considerada fundamental para regular el planeta amenazado por el calentamiento global y el creciente caos climático.

Sin embargo, la Amazonia está en peligro. Según el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) y el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE), si se mantienen los factores que recalientan la Tierra, entre el 40 y el 60% de la selva amazónica podría transformarse en sabanas (praderas cubiertas de pasto) y la temperatura podría subir en promedio ocho grados hacia el final del siglo.

Ser parte de esa región privilegiada, le asigna al país una gran responsabilidad y le brinda oportunidades de desarrollo sostenible, a partir de sus servicios ambientales y recursos naturales. La Amazonia colombiana ocupa el 6,2% de esta región y el 42% del territorio nacional continental (483.164 km^2). Se distribuye entre diez departamentos, seis de ellos incluidos totalmente y cuatro de manera parcial. Según el Censo Nacional

de Población (2005), sus 1,2 millones de habitantes representan el 2,8% del total nacional. El 27,5% de la población amazónica son indígenas que pertenecen a 62 de los 85 grupos étnicos que existen en el país.

En Colombia, el 80% de esta región se encuentra legalmente bajo alguna figura de protección: 67% del territorio (258.341 km^2) está ocupado por 208 resguardos indígenas; 21% (83.076 km^2) por 17 áreas del sistema de parques nacionales naturales, de los cuales el 7,2% se superponen con los resguardos; y el 17% restante (68.324 km^2) es reserva forestal no superpuesta con resguardos ni parques nacionales (RAISG, 2009)[a].

A pesar de las figuras legales de protección del territorio, existen enormes presiones que amenazan su efectividad, como las solicitudes de títulos mineros en áreas protegidas y en territorios indígenas, la persistencia de cultivos de uso ilícito, el tráfico de flora y fauna silvestres y la ampliación de la frontera agrícola. Esas presiones se agravan por la falta de gobernabilidad con visión amazónica pues se sigue concibiendo su desarrollo desde una perspectiva andina, inadecuada a sus particularidades. La sostenibilidad del territorio y el bienestar de los pueblos y comunidades amazónicas están en juego frente a las exponenciales expectativas de aprovechamiento y explotación (legal e ilegal) de sus recursos naturales, la persistencia de los cultivos para uso ilícito y el crecimiento urbano no planificado.

Porque el futuro de la Amazonia es responsabilidad de todos los países, la construcción de su desarrollo humano y sostenible debe partir, necesariamente, de un concepto de bienestar que respete las particularidades ambientales, sujete las decisiones económicas a determinantes culturales y garantice una gestión transparente, en función de la gobernabilidad democrática sobre el territorio.

En la Amazonia es necesario articular el funcionamiento de la naturaleza (incluida la humana) con el de la sociedad occidental moderna. Para sobrevivir, las sociedades que dependen de los bosques conciben el bienestar como afianzamiento de la seguridad y sentido de pertenencia, confianza en que las necesidades naturales básicas serán satisfechas y convencimiento de que todas las personas tiene las mismas oportunidades para desarrollar sus dones y aspiraciones, complementándose unas con otras. Contrariamente, nuestra sociedad percibe el bienestar en términos de crecimiento económico, de acumulación material y de éxito individual.

Si bien hay una creciente conciencia de que la calidad de vida de las sociedades humanas depende del bienestar de los ecosistemas, aún no se toman medidas para abordar las causas comunes del deterioro ambiental. Al contrario, los esfuerzos de gobernantes, empresarios y expertos se han orientado a buscar soluciones de corto plazo y a mitigar los efectos o síntomas de tales alteraciones, porque estas tienen efectos económicos negativos. Como plantea Peter Senge (2009)[b],

> la era industrial ha traído extraordinarias mejoras en educación pública, derechos humanos y bienestar material, pero también ha destruido ecosistemas, se ha tragado culturas tradicionales que florecieron durante siglos y ha creado una forma de vivir que no puede continuar mucho más tiempo.

Amazonas 2030 busca construir una visión de desarrollo compatible con la sostenibilidad y la calidad de vida de los habitantes y ecosistemas y la rendición de cuentas de la gestión pública y privada. Se apela a indicadores socioambientales y de percepción ciudadana porque hoy es difícil, inconveniente e inadecuado evaluar la sostenibilidad y la calidad de vida en la región, a partir de indicadores convencionales y predominantemente económicos, que no tienen en cuenta las visiones y conocimientos tradicionales de los habitantes amazónicos. Si se utilizan solamente aquellos que, por ejemplo, miden la calidad de vida en términos de ingresos económicos o materiales usados en las viviendas, promoveríamos la aculturación de los pueblos indígenas y su migración a las ciudades porque en las zonas rurales sigue vigente la economía de subsistencia y la construcción de casas con materiales de la región. En cambio, si se construyen o generan indicadores de calidad de vida de estos pobladores rurales, en términos de acceso gratuito a los alimentos o materiales de construcción de la región, posiblemente se fortalecerán sus conocimientos, prácticas y tecnologías tradicionales, y con ellos, la conservación de los ecosistemas y sus servicios ambientales.

De igual manera, si la región se evalúa solo desde una visión de desarrollo económico, entonces tendríamos que fomentar la industrialización, la construcción

>>>

>>>

de infraestructura, la urbanización y la explotación de los recursos naturales, especialmente cuando los servicios ambientales –incluida la fijación de carbono por parte de los bosques naturales en pie– no han sido incluidos en el mercado internacional. Por ello, la gestión pública y privada será medida desde una visión amazónica de desarrollo y de conservación que articule indicadores tradicionales pertinentes con los no convencionales, para "amazonizar" las políticas públicas y las intervenciones privadas.

La visión de desarrollo propuesta por Amazonas 2030 parte de los siguientes principios:

- Los ecosistemas amazónicos y sus servicios ambientales, por ser fundamentales para mitigar los efectos del cambio climático, constituyen una potencial fuente de ingresos para la nación.
- El futuro de la Amazonia colombiana es una responsabilidad compartida entre el Estado y todas las entidades gubernamentales, la sociedad civil, los sectores productivos, los académicos, los medios de comunicaciones, los inversionistas, los cooperantes internacionales, sin excluir a los pueblos indígenas y comunidades locales.
- El fortalecimiento, cualificación y articulación de la participación ciudadana y gestión pública en la región son básicas para la gobernanza ambiental.
- La complementariedad entre los conocimientos tradicionales y las investigaciones científicas es fundamental para generar información pertinente y de calidad, a partir de la cual sea posible tomar decisiones y generar políticas apropiadas a las particularidades biofísicas, culturales, sociales, económicas y políticas de la Amazonia.



Fotografía: Luis Z Olmedo.

- Los pueblos indígenas deben ejercer sus derechos constitucionales, asumiendo las responsabilidades que estos conllevan para gobernar sus territorios y decidir sobre su presente y futuro como culturas diferenciadas.
- Los capitales natural, social y cultural de la Amazonia son la base de su capital económico y de ellos depende su sostenibilidad.
- Las soluciones a los conflictos y problemáticas (sociales, culturales, ambientales, económicas, etcétera) deben construirse con las bases, no deben ser llevadas desde afuera ni definidas solamente por expertos.

Natalia Hernández

Coordinadora de Amazonas 2030*

* Amazonas 2030 es una alianza entre organizaciones de la sociedad civil, empresa privada y medios de comunicación, que promueve la sostenibilidad y la calidad de vida en la Amazonia colombiana, en el contexto del cambio climático. Forman parte de ella la Fundación Gaia Amazonas, la Fundación Etnollano, Alisos (Alianzas para la Sostenibilidad), Publicaciones Semana y el Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible (Cecodes). Amazonas 2030 cuenta con el apoyo de Avina y la Embajada de Holanda en Colombia.

a Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG). 2009. Bogotá: Mapa de Tierras Indígenas y Áreas Protegidas.

b Senge, Peter, et ál. 2009. *La revolución necesaria: cómo individuos y organizaciones trabajan por un mundo sostenible.* Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Viene de pág. 105 >

de minimizar costos derivados de la pérdida de vidas y por deterioro de infraestructura y, además ahorrar recursos en términos de mitigación y prevención de los desastres[16].

Por tanto, la inadecuada ocupación de las áreas rurales con actividades productivas y asentamientos humanos, en ausencia de una planificación apropiada del desarrollo, aumenta el riesgo de desastres. El carácter antrópico de la construcción del riesgo implica que el desarrollo rural no debe fomentarse en áreas caracterizadas por ecosistemas frágiles, de poca resiliencia, susceptibles a deslizamientos, inundaciones, desprendimiento de tierra, etcétera. El impacto de la variabilidad y el cambio climático sobre las poblaciones y actividades rurales localizadas en áreas ambientalmente sensibles y de elevado riesgo geológico es más severo y costoso para el desarrollo humano de la población rural, y sus secuelas agravan la situación de vulnerabilidad que sufren sus áreas.

F. Delimitación de la frontera agropecuaria: tarea urgente

Este capítulo ha dejado en claro la necesidad de un ordenamiento territorial y una delimitación de la frontera agropecuaria para hacer más eficiente el uso de los recursos y más amigables los sistemas productivos con el medio ambiente. Pero también ha mostrado innumerables conflictos en el sector rural generados por actividades productivas tanto lícitas como ilícitas, y serios interrogantes sobre las proyecciones de la minería y la falta de consideraciones en la política pública sobre el manejo de los riesgos que anuncia el cambio climático.

Las transformaciones que el país debe emprender con urgencia sobre el uso del suelo y la conservación y buen manejo de los recursos naturales son de una gran magnitud y requieren decisiones políticas que afectan intereses de muchos actores sociales y productivos. Se dispone del instrumento del ordenamiento territorial y de la reciente ley sobre el tema que fija unas pautas generales. Pero ello no es suficiente; el proceso requiere además una apuesta educativa para formar una generación de colombianos conscientes del valor que tienen nuestros recursos para el futuro y del buen uso que debemos hacer de ellos.


Fotografía: Ana María Rodríguez.

16 Una ilustración de las dinámicas perversas que aumentan los riesgos son los procesos de sedimentación que están sufriendo los ríos Magdalena y Cauca debido a las actividades productivas que se desarrollan en las cordilleras y que en el corto plazo afectarán la Depresión Momposina (véase al respecto Restrepo, 2011).

Referencias bibliográficas

Acosta, Luis Eduardo. 1993. *Guaviare, puente a la Amazonia*. Bogotá: Corporación Colombiana para la Amazonia.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada (PPTP). 2009. *Caracterización de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959*. Bogotá: Serie Consultorías e Investigaciones, (1).

Arcila, Óscar. 2009. Diario de trabajo de campo en el medio Putumayo. Bogotá: Sinchi (inédito).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2011. "La tragedia invernal: problemas ambientales, causas y responsabilidades". Presentación del director Hernando José Gómez. Foro Nacional Ambiental. Bogotá: DNP. Febrero.

Domínguez, Camilo. 2004. Prólogo. En: Gutiérrez, Franz; Acosta, Luis Eduardo; Salazar, Carlos. *Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana*. Bogotá: Sinchi.

Fajardo, Darío; Mondragón, Héctor; Moreno, Óscar. 1997. *Colonización y estrategias de desarrollo*. Bogotá: IICA.

Goebertus, Juanita. 2008. Palma de aceite y desplazamiento forzado en Zona Bananera: "trayectorias" entre recursos naturales y conflicto. *Colombia Internacional* (67).

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam). 2010. *Segunda Comunicación Nacional ante la Convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Colombia: Ideam, PNUD, MAVDR y GEF.

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). 1974. *La colonización en Colombia*. Bogotá (2).

Mejía, Daniel; Restrepo, Pascual, 2008. The war on illegal drug production and trafficking: an economic evaluation of Plan Colombia. Documento CEDE (19). Bogotá: Universidad de los Andes.

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), The Nature Conservancy, The World Wild Fund y Conservación Internacional – Colombia. 2010. Aplicación de la metodología para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad al caso piloto del Cesar. MAVDT.

Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC). 2011. Colombia. Censo de cultivos de coca 2011. Bogotá.

Ortiz, César. 2005. *Zonas de reserva campesina*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Ramírez, María Clemencia. 2001. *Entre el Estado y la guerrilla. Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: ICANH, Colciencias.

Ramiro, Pedro; González, Erika; Pulido, Alejandro. 2007. *La energía que apaga Colombia. Los impactos de las inversiones de Repsol y Unión Fenosa*. Madrid: Icaria - Paz con Dignidad.

Restrepo Juan D. 2011. Problemas ambientales, causas y responsabilidades. En: Foro Nacional Ambiental "La tragedia invernal: problemas ambientales, causas y responsabilidades". Bogotá: DNP. febrero.

Riaño, Elizabeth, Salazar, Carlos. 2009. *Sistema urbano en la región amazónica. Análisis de la organización e integración funcional*. Bogotá: Sinchi.

Rodríguez, Manuel. 2009. La mejor Orinoquia que podemos construir. Foro Nacional Ambiental. Bogotá: Corpoorinoquia y Uniandes.

Ruiz, Hernando. 2007. *Sector avícola colombiano*. Bogotá: Superintendencia de Sociedades.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2011. *The world drug report 2011*. Nueva York: United Nations.

Bibliografía de consulta

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). 2009. Assesment of the implementation of the United States government's support for Plan Colombia's illicit crops reduction components. Abril.

Aguilera, María. 2002. Palma africana en la Costa Caribe: un semillero de empresas solidarias. Documentos de trabajo sobre economía regional. Bogotá: Banco de la República.

Cano, Carlos Gustavo. 1999. *La nueva agricultura. Una contribución al proceso de paz en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

De Rementería, Ibán. 2001. *La guerra de las drogas. Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*. Bogotá: Editorial Planeta.

Fajardo, Darío 2010. Conflictos generados por la ocupación del territorio. Documento de trabajo elaborado para el INDH 2011. Bogotá.

Flórez, Luis Bernardo. 2005. Extinción de dominio, reforma agraria, democracia y paz. *Economía Colombiana* (edición 309). Bogotá: junio-julio.

Guerra, María del Rosario; Perfetti, Juan José. 1994. Desempeño institucional del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) 1982-1992. En: Machado, Absalón (compilador). *El agro y la cuestión social*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Gutiérrez, Franz; Acosta, Luis Eduardo; Salazar, Carlos. 2004. *Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana*. Bogotá: Instituto Sinchi.

Hirschman, Albert. 1965. Land use and land reform in Colombia. *Journeys Toward Progress. Studies of policy-making in Latin America*, Nueva York: Anchor Books.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). 2002. *Zonificación de los conflictos de uso de tierras en Colombia*. Bogotá.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2005. *Opciones para un sector rural incluyente y competitivo en América Latina*. Fundación Agenda Colombia.

Jaramillo, Jaime; Mora, Leónidas; Cubides, Fernando. 1986. *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Lafaurie Rivera, José Félix. 2010. *La tierra y el desarrollo rural en Colombia. Una propuesta de política pública*. Bogotá: Fedegán.

LeGrand, Catherine. 1987 *Frontier expansion and peasant protest in Colombia 1850-1936*. University of New Mexico Press. Albuquerque [1986] (Traducido como colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1936). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Agricultura. 1990. *Estrategias y políticas para el desarrollo agropecuario en Colombia*. Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá: DNP.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). 1994. *El agro y la cuestión social*: *Ministerio de Agricultura 80 años*. (Absalón Machado, compilador). Bogotá: MADR, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol y Tercer Mundo Editores.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y Corporación Colombia Internacional (CCI). 2008. Oferta agropecuaria ENA – Cifras 2008. Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA). Bogotá: MADR, CCI, ENA.

Ministerio de Minas y Energía. 2006a. *Colombia, país minero. Plan nacional para el desarrollo minero. Visión al año 2019*. Bogotá: UPME.

Ministerio de Minas y Energía. 2006b. *Plan energético nacional. Contexto y estrategias 2006-2025*. Bogotá: UPME.

Ministerio de Minas y Energía. 2009a. *Biocombustibles en Colombia*. Bogotá: UPME.

Ministerio de Minas y Energía. 2009b. Plan de expansión de referencia. Generación – transmisión 2009-2023. Bogotá: UPME.

Molano, Alfredo. 1987. *Selva adentro.* Bogotá: Áncora Editores.

Molano, Alfredo. 1994. *Trochas y fusiles*. Bogotá: Áncora Editores.

Ocampo, José Antonio; Perry, Santiago. 1995. *El giro de la política agropecuaria*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Ocampo Valencia, Sebastián. 2009. Agroindustria y conflicto armado. El caso de la palma de aceite. *Colombia Internacional* (70). Bogotá: Universidad de los Andes.

Restrepo, Darío. 1989. Nueva fase de acumulación del capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales. En: Medellín Torres, Pedro (compilador). *La reforma del Estado en América Latina*. Bogotá: Fescol.

Vargas Meza, Ricardo. 2010. *Desarrollo alternativo en Colombia y su participación social: propuestas hacia un cambio de estrategia*. Bogotá: DIAL.

Wilches-Chaux, Gustavo. 2006. Dimensiones humana y ambiental en la planificación y concertación del desarrollo endógeno. En: *Bases conceptuales y analíticas para la construcción de una visión del desarrollo nacional*. Bogotá: DNP, DDTS y CAF.

Fotografía: cortesía Acción Social.

Agradecimientos
a los consultores
Camilo Sánchez
Carlos Salgado
Claudia Collazos
Diana Guzmán
Fabiola Campillo
Olga Milena Páramo
Rodrigo Uprimny
Sergio Chaparro

Campesinado
y mujeres rurales

Que van a acabar el mundo y mandarnos pa otra parte
seguramente ya tienen playas y hoteles en Marte.
Actuando con la conciencia de un suicida potencial,
rociando veneno aquí, echando veneno allá.

No hay respeto por la vida, no hay respeto ya por na,
y todos los días se ve cómo reina la crueldad.
Hay calles donde hubo selva y puentes donde hubo arroyos,
después máquinas por hombres se perdió el valor de todo.

[…] Por aquí, por allá se extingue la humanidad,
abusando de la tierra y de su autoridad.

Humberto Pernett
La extinción
2008





Vista la ocupación del territorio por actividades económicas, los conflictos de uso de la tierra que ello genera y los problemas ambientales derivados, en este y en el capítulo 5 se analiza la situación de tres conjuntos de pobladores rurales particularmente vulnerables a las condiciones del territorio y de la sociedad rural: el campesinado, las mujeres y los grupos étnicos.

En la primera parte de este capítulo se hace una caracterización del campesinado, sus condiciones de vida, sus actividades económicas y su organización y relaciones con el Estado. En la segunda, se desarrolla el análisis sobre la situación de las mujeres rurales a la luz del enfoque del desarrollo humano y la perspectiva de género.

A. El campesinado: sujeto social histórico y multiactivo

Por sobre los debates sostenidos entre campesinistas y descampesinistas durante las décadas de 1960 y 1970, el hecho incontestable es que el campesinado como una forma de producción en la sociedad rural no ha desaparecido aunque sí se ha transformado; y lo ha hecho mediante el desarrollo de formas de resistencia frente a la condición de vulnerabilidad a la que ha sido relegado (Salgado y Prada, 2000).

Como parte de aquellos debates, con buen juicio Luis Llambí argumentaba que la obsesión por una definición específica sobre el campesinado conducía a un falso problema, ya que:

> cada periodo histórico en el proceso de acumulación del capital ha generado su propio campesinado. Estos agentes sociales son, entonces, productos históricos específicos con múltiples génesis y trayectorias variables (Llambí, 1990).



Fotografía: cortesía Acción Social.

De acuerdo con el argumento de Llambi, y antes del esfuerzo por caracterizar el campesinado actual, conviene hacer dos reconocimientos: (a) los campesinos han desarrollado un amplio acervo de *capacidades*, a partir de las cuales han podido adaptarse a los contextos (Arango, 1990

y 1993; Bernal, 1990; Forero, 1999; Salgado y Prada, 2000), por lo que no hay uno sino varios prototipos de campesinos; y (b) tienen un carácter social y político específico a partir del cual han aprendido a negociar con el amplio número de actores presentes en el mundo rural; dicha condición ha sido llamada por algunos estudiosos "cosmopolitismo".

En el caso colombiano, fenómenos como el modelo de desarrollo, las políticas de uso y control de los recursos naturales, las formas de poder local, el funcionamiento de las organizaciones estatales y el conflicto, han convertido al campesinado en un sujeto multiactivo; es decir, capaz de realizar diversos tipos de negociaciones con actores igualmente diversos, lo que le ha permitido preservar su territorio y mantener algún control sobre su propia actividad productiva, integrarse a los mercados y participar en la vida política, social y cultural del país.

Campesinos y campesinas han sido definitivos en el desarrollo del sector agropecuario: por sus aportes a la producción de alimentos; porque han sido vitales en la organización de la sociedad rural y protagonistas en las luchas por la tierra; porque son un actor crucial de la diferenciación cultural; porque han sido base histórica de partidos políticos tradicionales y de nuevos movimientos políticos, y porque han nutrido corrientes migratorias en el interior del sector rural y hacia las ciudades en apoyo a procesos de modernización.

Sin embargo, el campesinado no ha logrado que el Estado reconozca su importancia como grupo social, a lo que se ha sumado la victimización histórica a la que ha sido condenado por la violencia. Desatención estatal y violencia han sido la fuente principal de su vulnerabilidad.

Lograr equilibrio en la sociedad rural es imposible si no se reconocen los valores, las capacidades, las potencialidades y la importancia económica, social y política de campesinas y campesinos, y al tiempo se les brindan oportunidades de inserción en el desarrollo nacional y en el mundo globalizado.

Examinar su situación a la luz del modelo de desarrollo para entender sus debilidades y fortalezas y visualizar su futuro, es un compromiso ético esencial y una apuesta por la equidad de la sociedad colombiana.

1. El campesinado y el modelo de desarrollo

El campesinado es la población que opera en unidades de producción y consumo de tipo familiar y cuyos ingresos dependen de dicho trabajo en la agricultura y en actividades conexas. Se diferencia de los productores capitalistas por usar la mano de obra de los miembros de la familia para una producción, esencialmente, de subsistencia.

Los campesinos generan excedentes en pequeña escala, especialmente en la fase del ciclo demográfico cuando los hijos ya se han educado o cuando migran a las ciudades. También las empresas familiares que logran constituirse en microempresas rurales modernas, acumulan excedentes. Están vinculadas al mercado y asisten a un proceso de creciente diferenciación económica y social que no siempre es tenido en cuenta en el diseño de las políticas públicas.

El modelo de desarrollo urbano-industrial adoptado en el país puso en situación de subordinación las políticas agrarias y le asignó al sector rural el papel de proveedor de alimentos, de materias primas y de mano de obra barata. Esta discriminación se refleja en cuatro aspectos que muestran la manera como se subvalora el papel del campesinado en el desarrollo nacional:

a. Los limitantes del acceso a la propiedad de la tierra, al capital, la tecnología y los mercados.
b. El deterioro de su importancia y reconocimiento como sujeto político, cuya principal muestra es el debilitamiento sufrido por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) como propuesta de alianza con el Estado.



c. La exclusión de los beneficios de programas de desarrollo rural, de apoyos y subsidios, como consecuencia de la informalidad de la propiedad.
d. La consideración del campesinado solo como fuerza de trabajo y no como un estrato rural con capacidad productiva para los mercados.

Esto aunado a las pocas oportunidades de empleo, el despojo de su patrimonio por medios legales, ilegales y violentos, y la incapacidad de pagar sus deudas al sector financiero, los ha llevado a un proceso permanente de semiproletarización, pobreza estructural, migración, incorporación a cultivos ilícitos o vinculación a grupos armados ilegales como vías para sobrevivir.

Estos procesos configuran la llamada "falla de reconocimiento" del campesinado[1]; es decir, la falta de valoración y reconocimiento de un sujeto particular para dar paso a sus derechos y constitución de ciudadanía. Esta falla niega a su vez la redistribución de activos a favor del sujeto no valorizado y deriva también en una "falla de redistribución", a partir de las cuales la sociedad no reacciona para integrarlo al desarrollo.

En épocas recientes, esta falla de reconocimiento tiene su expresión en las preferencias de las políticas públicas por los empresarios, a quienes se ve como los protagonistas de la integración a la dinámica global y sus exigencias de competitividad y eficiencia.

1 En el sentido anotado por Nancy Fraser (1997) para el análisis de la discriminación de las mujeres en el que la desvalorización se sitúa también en el terreno de la dominación cultural, en hacer invisible al actor y anular su política de identidad. Ello va acompañado del irrespeto (en términos del menosprecio y representaciones culturales públicas estereotipadas), la opresión y la injusticia socioeconómica. El reconocimiento implica remediar la injusticia cultural, y la redistribución la injusticia económica, en el entendido que "no hay reconocimiento sin redistribución".

Recientemente, los énfasis gubernamentales han sido claros en ofertar recursos al empresariado, en crear mecanismos de articulación de cierto tipo de campesinado a cadenas productivas y en convertir a otro segmento en asalariados rurales, mientras observa la expulsión de otros por la violencia o la coerción económica. De igual modo, en la fase actual de grandes inversiones de capital en la agricultura de gran tamaño, en regiones como la Altillanura se está abriendo la opción de que los campesinos reciban una renta por su tierra dándola en arriendo al gran capital, y al tiempo reciban ingresos como asalariados de las mismas empresas[2].



Lograr equilibrio en la sociedad rural es imposible si no se reconocen los valores, las capacidades, las potencialidades y la importancia económica, social y política de campesinas y campesinos, y al tiempo se les brindan oportunidades de inserción en el desarrollo nacional y en el mundo globalizado.

2. Importancia socioeconómica del campesinado

No existe información estadística para hacer una aproximación sistemática y consistente en los órdenes nacional y regional sobre la participación de los campesinos en la producción agropecuaria, y en el manejo de las áreas incorporadas en los distintos productos. Colombia no realiza un censo agropecuario desde 1971 y las encuestas agropecuarias no manejan la categoría "campesino". Además, la clasificación en los datos existentes sobre pequeños, medianos y grandes productores es imprecisa.

Así mismo, la clasificación de los productos en predominantemente campesinos o capitalistas[3] usada por la mayoría de los analistas tampoco es satisfactoria, por lo que el país no conoce con precisión la importancia socioeconómica del campesinado ni de las empresas familiares rurales y menos aún su potencial.

No obstante las limitaciones, Forero (1999) bajo la clasificación de lo que es predominante, plantea que la participación de los campesinos en el valor de la producción agrícola pasó de 69,5% en los años 1930 a 44,2% en los años 1990, sin estimar el café. Por su parte, Kalmanovitz y López (2006) corroboran esta tendencia al señalar que los cultivos campesinos aportaban el 59,39% del valor total de la producción agropecuaria en 1950 y pasaron al 36,15% en 2000, incluido el café, en tanto los capitalistas aportaron 4,43 y 25,41% en los mismos años.

Esa tendencia a la menor participación de los cultivos campesinos en el valor de la producción se mantiene en el periodo de cincuenta años y se explica por varios factores: una mayor reducción relativa de sus precios; la menor elasticidad precio de este tipo de productos de consumo directo; la presión de las importaciones y la exposición a los precios internacionales; una muy escasa organización institucional, con la excepción de la papa, el cacao, el fique y el tabaco; los sesgos negativos en el crédito, y una casi inexistente red de apoyo para la comercialización.

La participación en la superficie expresada en hectáreas puede ofrecer una información más consistente que los volúmenes de producción, aunque adolece de las mismas imprecisiones. Esta

2 Si bien los campesinos tienen la libertad de elegir entre varias oportunidades, la de ser rentistas no es una elección libre e informada, pues termina siendo obligada al no ofrecérseles la alternativa de seguir siendo productores en condiciones de equidad e igualdad con los empresarios.

3 La producción capitalista se diferencia de la campesina básicamente por usar la lógica de la acumulación como el móvil de la actividad. Para ello busca utilizar tanto el capital como la tierra, el trabajo (asalariado) y la tecnología como instrumentos de generación de ganancias; cuando estas disminuyen por diversos factores, la explotación capitalista tiende a desaparecer. En cambio, la clásica producción campesina sigue la lógica de la reproducción de la familia, con una acumulación muy precaria, especialmente de los productores situados por encima del minifundio, y tienden a permanecer en su actividad así disminuyan los ingresos, con lo cual no valorizan el factor trabajo.